

**Eficiencia y eficacia de los mecanismos de seguimiento y control
sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la
administración municipal de Neiva (Huila)**



**Escuela Superior de
Administración Pública**

**Juan Diego Amaya Palencia
Jairo Enrique Muñoz Mantilla**

Trabajo Final de Profundización, presentado a la Facultad de Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública, como requisito parcial para optar al título de

Magister en Administración Pública

**Director
Doctor José Armando Santiago Garnica
Magister en Ordenamiento Territorial**

**Escuela Superior de Administración Pública
Facultad de Posgrados
Programa de Maestría en Administración Pública
Sede Neiva (Huila)**

Agosto de 2024

**Eficiencia y eficacia de los mecanismos de seguimiento y control
sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la
administración municipal de Neiva (Huila)**

**Juan Diego Amaya Palencia
Jairo Enrique Muñoz Mantilla**

Trabajo Final de Profundización, presentado a la Facultad de Posgrados de la Escuela Superior de
Administración Pública, como requisito parcial para optar al título de

Magister en Administración Pública

Director
Doctor Jose Armando Santiago Garnica
Magister en Ordenamiento Territorial

Sede Neiva (Huila)

Agosto de 2024

DEDICATORIA

Dedicamos este trabajo de Investigación Aplicada a todas aquellas personas que aportaron en nuestro proceso de formación maestrante; a ellas y ellos muchas gracias, por que incidieron de manera fundamental para la obtención de este nuevo logro académico.

A nuestras familias quienes nos alentaron todo el tiempo.

A nuestros maestros quienes con una adecuada pedagogía nos transmitieron mayor conocimiento.

A todos los que nos asesoraron y motivaron para escribir y concluir esta Investigación Aplicada.

A nuestros compañeros de maestría, quienes con cada clase y proceso realizado se convirtieron en amigos, ofreciéndonos aliento y compañía para continuar con este propósito.

Para todos ellos esta dedicatoria de Investigación Aplicada, pues es a ellos a quienes se la debemos por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Harían falta páginas para agradecer a las personas que se han involucrado en la realización de este trabajo, sin embargo, merecen reconocimiento especial nuestras familias, quienes, con su confianza, apoyo incondicional y dedicación, siempre nos impulsan a culminar nuestros propósitos.

Así mismo, agradecer a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y su Facultad de Posgrados por permitirnos formarnos en ella; gracias a todas estas personas que fueron partícipes de este proceso, de los cuales queremos destacar: i) Docentes: el Doctor Jairo Vargas León, quien nos orientó en Seminario de Grado I, II y III, logrando encausar este planteamiento; y el Magister Adalberto León Méndez, quien nos orientó en Seminario de Grado IV y en todo el proceso final de este trabajo de Investigación Aplicada; ii) Nuestro Tutor, Magister José Armando Santiago Garnica, quien nos guio en todo el proceso final de este Trabajo de Investigación. iii) De igual forma, resaltamos a todos nuestros compañeros de Maestría, pues cada vez que exponíamos este tema, nos nutrían con sus comentarios y apreciaciones. Cada uno de ellos de manera directa, con sus valiosos aportes, son responsables de que nuestro logro académico se hubiese materializado en este Trabajo Final de Profundización.

Queremos realizar un reconocimiento especial a Yanid Paola Montero García, Orlando Ibagón Sánchez y Alexander Segura Lozada, con quienes conformamos el Grupo de Estudio desde el primer semestre de esta Maestría, lo cual con el grato tiempo compartido y el esfuerzo académico se convirtió en amistad y aprecio, dándonos una adicional ganancia personal.

Gracias a ellas y ellos, que al compartir con nosotros sus conocimientos y experiencias, ahora somos Magíster en Administración Pública de la ESAP.

EPÍGRAFES

“La primera obligación de la igualdad es la equidad”.

Víctor Hugo (Escritor y Poeta Francés. 1802-1885).

“El servicio público ha sido reconocido como el medio a través del cual el Estado alcanza la justicia social para promover la igualdad. En Colombia se reconoce la importancia de los servicios públicos por su estrecha relación con la finalidad social del Estado de suministrar prestaciones considerando al ciudadano como un fin en sí mismo. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado debiendo asegurar su prestación eficiente”.

Laura Elena Rodríguez (Asuntos Legales, 2014).

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	1
1. Introducción	3
2. Planteamiento del Problema	10
2.1 Descripción del Problema	10
2.2 Formulación del Problema	21
3. Objetivos de la Investigación	23
4. Hipótesis	24
5. Justificación	29
6. Marcos de Referencia	39
6.1 Estado del Arte	39
6.2 Marco Teórico	48
6.3 Marco Normativo	63
6.3.1 Constitución Política de Colombia del Año 1991	63
6.3.2 Sentencia Numero T - 406 del 05 de Junio de 1992, Emitida por la Corte Constitucional de Colombia	66
6.3.3 Sentencia Numero T - 432 del 25 de Junio de 1992, Emitida por la Corte Constitucional de Colombia	67
6.3.4 Ley 99 del 22 de Diciembre de 1993	67
6.3.5 Ley 136 del 2 de Junio 1994	67
6.3.6 Ley 142 del 11 de Julio de 1994	68
6.3.7 Decreto 1524 del 15 de Julio de 1994, Emitido por el Departamento	69

Administrativo de la Función Pública (DAFP)

<i>6.3.8 Decreto 1429 del 25 de Agosto de 1995, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	69
<i>6.3.9 Sentencia Numero C - 450 del 04 de Octubre de 1995, Emitida por la Corte Constitucional de Colombia</i>	70
<i>6.3.10 Resolución 1416 del 18 de Abril de 1997, Emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)</i>	70
<i>6.3.11 Ley 388 del 18 de Julio 1997</i>	71
<i>6.3.12 Ley 489 del 29 de Diciembre de 1998</i>	72
<i>6.3.13 Ley 689 del 28 de Agosto de 2001</i>	72
<i>6.3.14 Ley 715 del 21 de Diciembre de 2001</i>	72
<i>6.3.15 Documento 3168 del 23 de Mayo de 2002, Emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)</i>	73
<i>6.3.16 Resolución 13092 del 30 de Octubre de 2002, Emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)</i>	73
<i>6.3.17 Resolución 072 del 29 de Octubre de 2002, Emitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)</i>	74
<i>6.3.18 Ley 850 del 18 de Noviembre de 2003</i>	74
<i>6.3.19 Resolución 315 del 11 de Febrero de 2005, Emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)</i>	75
<i>6.3.20 Ley 1176 del 27 de Diciembre de 2007</i>	75
<i>6.3.21 Decreto 4712 del 15 de Diciembre de 2008, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	75

6.3.22	<i>Decreto 4107 del 2 de Noviembre de 2011, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	76
6.3.23	<i>Decreto 3571 del 27 de Septiembre de 2011, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	76
6.3.24	<i>Decreto 381 del 16 de Febrero de 2012, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	77
6.3.25	<i>Ley 1551 del 6 de Julio de 2012</i>	77
6.3.26	<i>Decreto 1260 del 17 de Junio de 2013, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	77
6.3.27	<i>Decreto 025 del 10 de Enero de 2014, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	78
6.3.28	<i>Concepto 242 del 18 de Abril de 2016, Emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)</i>	78
6.3.29	<i>Decreto 2189 del 23 de Diciembre de 2017, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)</i>	78
6.3.30	<i>Concepto 317 del 7 de Mayo de 2020, Emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)</i>	78
6.4	Marco Conceptual	79
6.4.1	<i>Organización Administrativa y Normativa de los SPD en Colombia</i>	79
6.4.1.1	<i>Organización Institucional de los SPD en Colombia y sus Actores</i>	90
6.4.1.2	<i>Estructura Institucional para la Regulación, Vigilancia y Control de los SPD en Colombia y sus Actores</i>	97
6.4.2	<i>Sistema Único de Información del Sector de los SPD – Indicadores de Gestión o de Nivel de Riesgo, Referentes (de referencia) o Rangos - Obligatoriedad de Suministro de Información a la SSPD</i>	102

6.4.3 Metodología del “Cuadro de Mando Integral”, aplicado al Seguimiento y Control de los SPD en Colombia, por parte de las Administraciones Municipales	112
6.4.3.1 Cuadro de Mando Integral (CMI) en la Administración de Empresas	112
6.4.3.2 Utilización del Cuadro de Mando Integral (CMI) en las Administraciones Publicas, para Seguimiento y Control de los SPD	114
6.4.4 Eficiencia y Eficacia como Principios Rectores de Administración	128
6.4.4.1 Eficiencia y Eficacia en la Administración de Empresas	128
6.4.4.2 Eficiencia y Eficacia en la Administración Pública Colombiana	129
6.4.5 Análisis Situacional	132
6.4.6. Planteamiento de Estrategias y Acciones en Búsqueda de la Solucion	136
7. Metodología de la Investigación Aplicada	142
8. Propuesta de Solución	150
8.1 Sobre el Reconocimiento de las Obligaciones que Tiene la Administración Municipal de Neiva con Respecto a los SPD, Según el Marco Normativo Existente	150
8.2 Características de los Principales Problemas que Impiden un Adecuado Seguimiento y Control de los Prestadores de los SPD, por Parte de la Alcaldía Municipal de Neiva	152
8.3 Propuesta de Solucion Conjugada	160
8.3.1 Solucion Integral Propuesta	162
8.3.2 Definición de la Naturaleza, Componentes y Estructura del Mecanismo Administrativo, Para Que Desde la Alcaldía Municipal de Neiva, se Pueda Realizar un Eficiente y Eficaz Seguimiento y Control de la Prestación de los SPD en su Territorio	168
8.3.3 Dependencia Municipal de Seguimiento y Control de los Prestadores	170

de SPD – Propuesta de Solucion

<i>8.3.4 Mapa Conceptual de la Propuesta de Solución con todos los Actores de los SPD</i>	171
8.4 Consideración Final Sobre el Mecanismo de Seguimiento y Control de los SPD	173
9. Conclusiones	177
10. Bibliografía	188

LISTA DE CUADROS

	Página
Cuadro 1. Referencias sobre los servicios públicos domiciliarios en la Constitución Política de Colombia de 1991	64
Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la Republica de Colombia	90
Cuadro 3. Actores - Estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios en la Republica de Colombia.	98
Cuadro 4. Ejemplo de rangos de indicadores operativos y de calidad de primer nivel del servicio de acueducto	117
Cuadro 5. Ejemplo de semaforización para rangos de indicadores operativos y de calidad de primer nivel del servicio de acueducto	120
Cuadro 6. Ejemplo de indicadores técnicos y administrativos del servicio de gas domiciliario	122
Cuadro 7. Ejemplo de semaforización para indicadores técnicos y administrativos del servicio de gas domiciliario	125

LISTA DE GRÁFICAS

	Página
Gráfica 1. Planteamiento del Problema.	22
Gráfica 2. Organización Institucional de los SPD en Colombia – Actores.	88
Gráfica 3. Estructura Institucional Regulación, Vigilancia y Control de los SPD en Colombia – Actores.	89
Gráfica 4 Análisis Situacional.	140
Gráfica 5. Estrategias y Acciones para Encontrar la Solucion.	141
Gráfica 6. Ruta Metodológica de la Investigación Aplicada.	149
Gráfica 7. Esquema Propuesta de Solución.	175
Gráfica 8. Mapa Conceptual Interrelación Actores de los SPD en la Propuesta de Solución.	176

GLOSARIO

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CMI: Cuadro de Mando Integral.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CRA: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

CREG: Comisión de Regulación de Energía y Gas.

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

ESAP: Escuela Superior de Administración Pública

MINAMBIENTE: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MINENERGIA: Ministerio de Minas y Energía.

MINHACIENDA: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MINSALUD: Ministerio de Salud y Protección Social.

MINVIVIENDA: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030 de la ONU.

OISP: Organización Internacional de Servicios Públicos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

RAE: Real Academia Española.

SIC: Superintendencia de Industria y Comercio

SINA: Sistema Nacional Ambiental

SPD: Servicios Públicos Domiciliarios.

SSPD: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SUI: Sistema Único de Información.

Resumen

Los servicios públicos determinan la **calidad de vida** y el desarrollo adecuado de una sociedad. No será posible conseguir el bienestar social sin una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios. En todos los municipios colombianos se obtienen los servicios públicos domiciliarios a través de empresas, oficinas de servicios públicos municipales, así como por comunidades organizadas o entidades autorizadas. Estas entidades prestadoras pueden ser oficiales (públicas), mixtas o privadas. La Constitución Política Colombiana de 1991 estableció al municipio como la entidad fundamental de la división política, administrativa y territorial de Colombia, y de acuerdo con la normatividad jurídica vigente, las alcaldías municipales deben asegurar que se presten debidamente los servicios públicos domiciliarios. Se debe precisar que unos servicios públicos domiciliarios inadecuados en términos de cobertura, calidad, y continuidad, ocasionan efectos muy negativos en el desarrollo territorial, no solo por su impacto económico, sino especialmente en lo social, en la medida en que su privación o insuficiencia limitan el desarrollo físico e intelectual de toda la población restringida y en particular de los niños, lo cual aumenta la pobreza, disminuye la igualdad de oportunidades, deteriora la movilidad social y reduce su productividad económica y comunitaria. Su adecuada provisión está estrechamente relacionada con una sociedad pluralista y democrática. Debido a estas premisas, se hace necesario plantear soluciones que permitan establecer cuáles deben ser los adecuados mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por parte de la alcaldía municipal de Neiva (Huila).

Palabras Clave: Servicios Públicos Domiciliarios (SPD), Alcaldías Municipales, Seguimiento y Control, Calidad de Vida y Bienestar de la Sociedad.

Abstract

Public services determine the **quality of life** and the adequate development of a society. It will not be possible to achieve social wellbeing without adequate provision of Home Public Services. In all Colombian municipalities, Home Public Services are obtained through companies, municipal public service offices, as well as through organized communities or authorized entities. These providing entities can be official (public), mixed or private. The Colombian Political Constitution of 1991 established the municipality as the fundamental entity of the political, administrative, and territorial division of Colombia, and in accordance with current legal regulations, municipal mayors must ensure that Home Public Services are properly provided. It should be noted that inadequate Home Public Services in terms of coverage, quality, and continuity, cause very negative effects on territorial development, not only due to their economic impact, but especially in social terms, to the extent that deprivation or insufficiency limits development the physical and intellectual of the entire restricted population and in particular children, which increases poverty, decreases equality of opportunities, deteriorates social mobility and reduces their economic and community productivity. Its adequate provision is closely related to a pluralistic and democratic society. Due to these premises, it is necessary to propose solutions that allow establishing what should be adequate monitoring and control mechanisms over the provision of Home Public Services, by municipal Mayor's office of Neiva (Huila).

Keywords: Home Public Services (HPS), Municipal Mayorships, Monitoring and control, Quality of life and Well-being of Society.

1. Introducción

Los servicios públicos determinan la **calidad de vida** y el desarrollo progresivo de la sociedad. No es posible hablar de bienestar social cuando hay una deficiente prestación de los **servicios públicos domiciliarios** (en adelante SPD) de forma justa y suficiente, es decir, que correspondan a criterios propios de la economía del mercado, pero también de la igualdad y equidad social.

Igualmente se debe resaltar la importancia de la protección del medio ambiente para permitir un desarrollo sostenible comunitario integral, y por lo tanto es necesario dar cumplimiento a las normas jurídicas y políticas públicas que permiten el uso, aprovechamiento y protección de los recursos naturales en la prestación de los SPD; los cuales se constituyen en una categoría especial de los servicios públicos y deben ser considerados como derecho fundamental, puesto que son bienes insustituibles, que hacen parte de las necesidades básicas a solucionar en la población, que son primordiales para la existencia, la calidad y dignidad de la vida humana.

Todos los colombianos tienen el derecho a la prestación adecuada de los SPD, de acuerdo con la Constitución Política vigente y a la normatividad jurídica actual del sector, y su acceso solo puede ser negado por las entidades prestadores cuando comprueben irrefutablemente razones técnicas o económicas de cobertura. Sin embargo, en los casos de negación de esos servicios, las autoridades respectivas, conforme a las competencias que les han sido otorgadas, pueden y deben adelantar las verificaciones pertinentes, con el fin de garantizar el derecho del acceso a los SPD. La negativa injustificada para obtener los SPD vulnera en forma grave los derechos de los potenciales usuarios, y sus oportunidades de desarrollo socio económico.

En todos los municipios del país se obtienen los SPD a través de empresas, oficinas de servicios públicos municipales, así como por comunidades organizadas o entidades autorizadas. Estas empresas pueden ser de carácter oficial (publicas), privadas o mixtas. La Constitución Política de Colombia de 1991, instituyó al municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa de Colombia, y de acuerdo con la normatividad jurídica vigente, así como a la doctrina correspondiente (jurisprudencia), se compromete a los municipios colombianos, en cabeza de su alcalde, a garantizar la existencia y prestación continua de los SPD, en forma eficiente, con calidad y oportunidad en su territorio.

Es así, como la Ley 142 del 11 de julio de 1994, en su “Artículo 1. Ámbito de aplicación de la ley”, establece que los SPD son los de **acueducto, alcantarillado, aseo público, energía eléctrica** y distribución de **gas combustible**; y en el “Artículo 4. Servicios Públicos Esenciales”, tipifica que “Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales”. Se debe aclarar que en la normatividad jurídica colombiana (constitución, leyes, decretos, resoluciones, etc.) el sector de **agua potable y saneamiento básico** está conformado por los SPD de **acueducto, alcantarillado y aseo público**.

Es importante precisar que este trabajo de *investigación aplicada* se realizó para buscar una solución al problema estructural encontrado en la regulación, vigilancia y control de los SPD esenciales, en el marco normativo actual de Colombia, el cual excluyó a las administraciones municipales (alcaldías) de su esquema institucional; Sin embargo la solución encontrada, fácilmente implementable, también servirá para hacer seguimiento y control a los que en esta investigación se denominan **servicios públicos de interés general** (telecomunicaciones,

conectividad, energía fotovoltaica, etc.), que por paridad algunos podrían ser también considerados SPD. Entonces, en esta *investigación aplicada*, los servicios públicos de interés general solo se enumeran, sin consideraciones de estudio o análisis puntuales.

Para lograr esa garantía fundamental de la debida prestación de los SPD, se plantea implementar o establecer una dependencia u oficina en las administraciones municipales, adscrita o perteneciente al organismo municipal que tenga la obligación del planeamiento y desarrollo del municipio. Esta dependencia permitirá realizar un adecuado seguimiento y control de todos y cada uno de los prestadores de SPD del municipio respectivo, ya sean empresas oficiales, privadas o mixtas, oficinas de servicios públicos, o comunidades organizadas.

Igualmente esta dependencia u oficina, servirá para coordinar todos los actores del orden municipal que deben y tienen que supervisar y controlar a los prestadores de los SPD del municipio, como son el Concejo Municipal, la Personería Municipal, los Comités de Desarrollo y Control Social, la gobernación correspondiente, así como las auditorías externas; y que además sirva de enlace entre la alcaldía municipal y los organismos del orden nacional que ejercen regulación, vigilancia y control sobre los prestadores de SPD, como son la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), las Comisiones de Regulación, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los ministerios colombianos y las cortes con sus tribunales. Su función transversal más importante será proteger y orientar a las comunidades (usuarios reales y/o potenciales).

Este objetivo de seguimiento y control es importante porque contribuye a optimizar la acción reguladora del Estado, así como su vigilancia y control, sobre los SPD, de tal manera que

las comunidades puedan avanzar en los logros del aumento en la calidad y cobertura de los SPD, pretendidos por el mismo Estado Colombiano.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), anuncio en la asamblea general de la ONU, que aprobó la resolución A/RES/69/327 del 14 de septiembre de 2015, sobre la “Promoción de servicios públicos inclusivos y responsables en pro del desarrollo sostenible”, y comunico que:

En la resolución, se pone de relieve la necesidad cada vez mayor de fortalecer las instituciones públicas y los servicios públicos en apoyo del desarrollo sostenible y se reafirma la importancia que tienen la libertad, los derechos humanos, la buena gobernanza, el estado de derecho y unas instituciones democráticas eficaces e inclusivas y que rindan cuentas en los planos subnacional, nacional e internacional como elementos esenciales para facilitar la prestación de servicios públicos inclusivos y responsables en pro del desarrollo sostenible.

De igual forma, la Organización Internacional de Servicios Públicos (2017), estableció en el primer foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible, realizado en México, entre los días 26 y 28 de abril de 2017, que “con miras a cumplir con la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, los gobiernos nacionales deben abandonar las soluciones de mercados e invertir en servicios públicos de calidad a toda población, a partir de políticas de redistribución fiscal”. Y también publico que:

La Organización Internacional de Servicios Públicos condena la tendencia mundial hacia la privatización de los servicios públicos, que ha privado a tantos millones de

personas de sus derechos humanos fundamentales, y reafirma que el acceso universal a los servicios públicos de calidad contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y a la expansión del trabajo digno, al tiempo que promueve la integración y la cohesión social.

Por lo anterior, se hace necesario plantear una solución administrativa pública, viable y de posible implementación inmediata, que permita establecer cuáles deben ser los mecanismos apropiados de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD, que deben hacer las alcaldías municipales, para lograr uno de los propósitos esenciales del Estado Colombiano, el cual es propender por la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades en sus regiones, que a su vez permitan garantizar otros derechos fundamentales, como la vida humana en condiciones dignas, la igualdad ante la ley, y la participación en el desarrollo sostenible de toda la población.

Este trabajo final de maestría de profundización obedece a la línea de investigación de la problemática pública **organización y gerencia del Estado**, puesto que la adecuada **administración pública** debe realizarse con eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad; con implicaciones en la gestión del desarrollo territorial, dado que se necesita también plantear propuestas prácticas que permitan establecer estrategias con sus correspondientes acciones, para lograr no solo el desarrollo territorial permanente y adecuado, sino también la evolución de la misma **administración pública**.

Esta *investigación aplicada* se realizó sobre asuntos pertinentes a la **administración pública colombiana**, caracterizándose por aportar a la construcción y difusión de conocimiento, y por arrojar conclusiones con fuerza de propuesta. En ese contexto, esta investigación está

enfocada a la producción de análisis de situaciones específicas que se desean transformar o corregir sobre el problema administrativo-público encontrado, y propone aplicar el discernimiento para resolver el conflicto, de cuya solución depende el beneficio de las comunidades y su adecuado desarrollo integral.

Se realizó la presente *investigación aplicada* del problema encontrado, mediante un enfoque cualitativo, con un método descriptivo – explicativo, lo cual estableció un marco hacia el análisis crítico. La orientación cualitativa permitió obtener un mejor entendimiento del contexto y las particularidades del problema, de una manera práctica y concreta, con el propósito de alcanzar los objetivos específicos y desarrollar el objetivo general, como es el de responder la pregunta fundamental de esta investigación.

Con la información recolectada y organizada, se logró realizar el planteamiento del problema (capítulo 2), con una descripción de este y su respectiva formulación. Comprendido el problema, se expresó la hipótesis (capítulo 4), enunciando las preposiciones para desarrollar la *investigación aplicada*, con su debida justificación (capítulo 5), y permitir estudiar en forma asertiva posibles soluciones. Es así como se logró el primer objetivo específico, el cual es el **reconocimiento de las obligaciones que tiene la administración municipal de Neiva con respecto a los SPD, según el marco normativo existente.**

Para los marcos de referencia (capítulo 6), se planteó una estrategia de integralidad entre el inédito o inexistente estado del arte, el escaso marco teórico sobre el problema identificado, y un abundante marco normativo (legal), lo cual permitió establecer un atípico pero apropiado marco conceptual, para entender y analizar el problema establecido en esta *investigación aplicada*, y posteriormente encontrar soluciones factibles y prácticas, de posible implementación inmediata. El análisis, esta soportado en el conocimiento adecuado de la organización

institucional de los SPD en Colombia, y de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, con sus respectivos actores. De la misma forma, se analizó la conveniencia de utilizar la metodología del cuadro de mando integral, aplicada al seguimiento y control de los SPD en Colombia, por parte de las alcaldías, bajo el enfoque de eficiencia y eficacia como principios rectores de la **administración pública colombiana**. Posteriormente se realizó el correspondiente análisis situacional, permitiendo lograr el segundo objetivo específico, el cual fue **caracterizar los principales problemas que impiden un adecuado seguimiento y control a los prestadores de los SPD, por parte de la alcaldía municipal de Neiva**.

Con la metodología de la *investigación aplicada* (capítulo 7), y teniendo en cuenta el proceso para la obtención de una propuesta de solución, se consiguió el cumplimiento del tercer objetivo específico, que consistió en **definir la naturaleza, componentes y estructura del mecanismo administrativo, para que desde la alcaldía municipal de Neiva, se pueda realizar un eficiente y eficaz seguimiento y control de la prestación de los SPD en su territorio**.

La propuesta de solución (capítulo 8), fue concebida como un proceso integral para solucionar el problema encontrado, de fácil implementación en las alcaldías colombianas, y que permita su interrelación con todos los actores que conforman la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en la República de Colombia, logrando alcanzar el objetivo general, el cual es, **diseñar un mecanismo de seguimiento y control que permita una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila**.

Finalmente se plantean las conclusiones (capítulo 9) con fuerza de recomendación, para buscar la solución viable al problema encontrado y analizado.

2. Planteamiento del Problema

2.1 Descripción del Problema

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, se hizo tránsito de un estado de derecho a uno social de derecho, y con ello se elevó a un rango de constitucional una serie de derechos esenciales que a la postre se convertirían en fundamentales¹. Estos derechos fundamentales se caracterizan por ser inherentes a las personas, por tanto, resultan indispensables para la supervivencia en **condiciones humanas** de la población. Es decir, que estos derechos nacen con las personas y son los que garantizan que los individuos se puedan desarrollar en sociedad, con lo cual los derechos fundamentales se hacen exigibles al Estado.

La República de Colombia, es entonces un Estado Social de Derecho, que tiene como base primordial el respeto por la dignidad humana y como propósito cardinal la obtención del bienestar general y el mejoramiento continuo de la **calidad de vida** de los habitantes. Igualmente, se instituye como elemento esencial de la actividad del Estado, la solución de las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades, entre ellas la obtención adecuada de los SPD, que al ser indispensables, se establecen como fundamentales. Confirmada la importancia de los SPD para alcanzar un nivel de vida digna, existen sectores de la sociedad que, debido a situaciones discriminatorias, no pueden obtener ese bienestar anhelado.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, con la Ley 142 de 1994, y demás disposiciones legales, las competencias y obligaciones de los municipios colombianos con respecto a la prestación de SPD, entre otras son:

¹ **Corte Constitucional** (1992). Sentencia No. T - 406 del 05 de junio de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

- Asegurar su prestación eficiente, por empresas de SPD de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del municipio.
- Asegurar la participación de los usuarios, en comités de desarrollo y control social, para promover y capacitar las comunidades en los SPD. Se debe educar en forma permanente sus miembros, y apoyar puntualmente a los vocales de control.
- Divulgar ampliamente y en forma didáctica, a todos los niveles de la población, las disposiciones contenidas en las leyes colombianas que regulan vigilan y controlan, todos los SPD.
- Tener y comprender la información requerida para efectos del monitoreo, seguimiento y control integral, de todos los SPD.

Y acorde con el ordenamiento jurídico colombiano, en todos los municipios del país se obtienen los SPD a través de empresas, oficinas de servicios públicos domiciliarios municipales, así como por comunidades organizadas o entidades autorizadas. Los prestadores de SPD pueden ser oficiales, mixtos o privados. Esta autorización está reglamentada en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 ya referenciada.

Las oficinas de SPD municipales están orientadas de manera directa por las alcaldías municipales y en algunos casos por su forma de organización pública, presentan unas deficientes estructuras de dirección y control empresarial, que en forma mensual puedan evaluar su desempeño administrativo, técnico y económico. De igual manera las administraciones municipales (alcaldías), que por ordenamiento constitucional actual, están en la obligación de supervisar a las oficinas de SPD de su municipio, en sus procesos de planeación y desarrollo tienen inadecuados sistemas de seguimiento y control mensual de los SPD que prestan esas

oficinas municipales, y que permitirían el análisis del cumplimiento de metas a corto, mediano y largo plazo. Por lo general esas evaluaciones de desempeño, si es que se hacen, son realizadas al final de cada año calendario, y por lo tanto su control es posterior a su ejecución, cuando ya los hechos son concluyentes y sus consecuencias permanentes.

Las empresas prestadoras de los SPD, que son públicas (oficiales) o mixtas, normalmente también son municipales, y obedecen a criterios de corto plazo, usualmente decididos e impuestos por el alcalde de turno, el cual designa a los diferentes miembros de la junta directiva, que a su vez eligen al gerente y representante legal de acuerdo a instrucciones del mismo alcalde; y también nombran a las demás personas naturales o jurídicas que deben ejercer vigilancia y control sobre estas empresas (revisor fiscal, auditores, etc.). La gran dificultad con este tipo de organizaciones es que su junta directiva y las demás personas que controlan su administración, tampoco realizan adecuados procesos de seguimiento y control mensual o periódico, que permitan el análisis del cumplimiento de las metas a corto, mediano y largo plazo. Del mismo modo, por lo general, sus evaluaciones de desempeño y cumplimiento son realizadas al final de cada año calendario, por lo tanto, su control es posterior, cuando ya los hechos son cumplidos, con consecuencias indelebles, que en algunas ocasiones son desastrosas para el cubrimiento y expansión de los SPD y/o para la administración, operación y mantenimiento, y por supuesto para las finanzas de esas organizaciones. Como estas empresas públicas o mixtas son descentralizadas de las administraciones municipales, normalmente se argumenta que son regidas por la Ley 142 de 1994 en todos sus actos administrativos, operativos y legales, y que por lo tanto se presume que gozan de autonomía e independencia con respecto a la alcaldía municipal.

Como corolario, se tiene entonces que las alcaldías municipales no conciben la necesidad de contar con mecanismos efectivos para realizar un adecuado seguimiento y control de las

oficinas y empresas de los SPD del orden público y de alcance municipal, que les sirva como herramientas gerenciales y administrativas, para tomar decisiones que permitan tener adecuados planes de gestión y resultados de los SPD en su municipio respectivo, pues el actual ordenamiento jurídico regulatorio del sector no les otorga esas facultades, como lo explicaremos detenidamente en este trabajo final de maestría de profundización.

Las comunidades organizadas o entidades autorizadas que prestan SPD en los municipios colombianos, argumentan que se les debe considerar como estamentos decisorios de carácter privado al amparo de la Ley 142 de 1994, y no pueden ser sujetos de seguimiento y control por parte de las alcaldías municipales. Su argumento principal es que son comunidades organizadas o entidades autorizadas, que deben ser tratadas como empresas privadas prestadoras de SPD.

Las empresas de SPD de carácter privado o de mayoría privada, consideran que no tienen que rendirle cuentas, ni cumplimiento de metas, a las alcaldías municipales de las regiones donde ellos prestan los SPD, contradiciendo la Constitución Política de Colombia, y se amparan en las fallas estructurales que tiene la Ley 142 de 1994, en lo que respecta a la vigilancia y control de los prestadores de los SPD, tema que se analiza al detalle en esta *investigación aplicada*.

El planteamiento de la Ley 142 de 1994, tenía por objeto asegurar que, de conformidad con los principios constitucionales en materia de SPD, el Estado Colombiano tuviera los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar y controlar el desarrollo de los SPD, de tal manera que se pudieran alcanzar sus objetivos sociales dentro de un marco de mejoramiento continuo. La Ley 142 de 1994 también determinó la creación de las comisiones de regulación y les otorgó la facultad de fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas u oficinas de los SPD en la prestación de cada servicio. Así mismo, señaló que definirían los

criterios, metodologías, indicadores, y parámetros, de carácter obligatorio que permitieran la gestión y resultados de las empresas u oficinas prestadoras de SPD y establecerían las metodologías para clasificar estas, de acuerdo con el nivel de riesgo, características y condiciones, con el propósito de determinar cuáles de ellas requieren un nivel de inspección y vigilancia detallado.

En este sentido, las entidades prestadoras de SPD deben cumplir con indicadores cualitativos, como evaluación de la viabilidad empresarial, implantación de sistemas uniformes de contabilidad, y organización del sistema de control interno, entre otras. En este contexto, el objetivo de la acción reguladora, de vigilancia y control, es el logro de los niveles de calidad y cobertura establecidos por la política estatal, preservando la estructura empresarial, la existencia de competencia y exigiendo los niveles mínimos de eficiencia.

Se reitera que la Constitución Política de 1991 instituyó al municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa de Colombia, e indicó que a este le corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley”. Esa enorme responsabilidad recae en forma cierta en los alcaldes, lo cual establece que la gestión efectiva de un burgomaestre se puede medir con la respuesta que las comunidades den a la pregunta de si los SPD fueron debidamente prestados en todo su territorio, asegurando cubrimiento, calidad y eficiencia.

Por lo tanto, los alcaldes como jefes de la administración local y representantes legales son quienes tiene la enorme responsabilidad de hacer realidad los postulados del Estado Social de Derecho con respecto a la adecuada prestación de los SPD. Aunque la Constitución Política vigente, y la normatividad jurídica actual, especialmente la Ley 142 de 1994, establecen que es de responsabilidad de las alcaldías municipales asegurar que se presten en debida forma los SPD

en su territorio, la misma Ley 142 de 1994 no previó otorgarles a los municipios colombianos las herramientas jurídicas y administrativas que les permitieran realizar un adecuado seguimiento y control, a cada una de las entidades prestadoras de esos SPD que operan en sus respectivos municipios. Esta deficiencia jurídica y organizacional no ha sido corregida por el Estado Colombiano, ni tampoco se ha dispuesto una solución, ya sea en forma institucional o administrativa. Esta enorme falla estructural, que desvinculó por completo a las administraciones municipales de la organización institucional nacional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, ocasiona que las alcaldías municipales tengan deficientes mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD en sus regiones.

En la mayoría de los municipios colombianos los SPD siguen teniendo problemas en cuanto a cubrimiento, calidad y eficiencia. No se ha logrado la prestación adecuada de los SPD por parte de los operadores de los servicios públicos de carácter público (oficial), privado o mixto, o directamente por parte de la administración central de los municipios.

Esta problemática se deriva de varias causas y consecuencias (Ver **Gráfica 1.**

Planteamiento del Problema al final de este capítulo).

Dentro de las causas sobresalen, primero **un incorrecto planteamiento nacional de la estructura institucional de regulación, vigilancia y control de los SPD**, en razón a que el Estado no contempló dentro de esta estructura de vigilancia y control a los municipios colombianos, así como tampoco a los departamentos del país; y segundo **las administraciones municipales son ineficientes en el seguimiento y control de los prestadores de los SPD que operan en su territorio**, puesto que las alcaldías no cuentan con adecuados mecanismos

administrativos para realizar seguimiento y control a las diferentes entidades prestadoras de los SPD en su región. Ello ha traído consigo:

Un bajo alcance de los mecanismos legales para controlar a los prestadores de SPD que operan en cada municipio. Las entidades prestadoras de los SPD consideran que las alcaldías municipales no tienen las facultades legales ni administrativas para exigirle seguimiento y control sobre la prestación de cada servicio público domiciliario.

Un deficiente cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD en el territorio municipal. Como los prestadores de los SPD consideran que las alcaldías municipales no tienen las facultades para realizarles seguimiento y control, no se preocupan por cumplir con los programas de expansión de cada servicio público domiciliario. La expansión solo se hace cuando así lo decide la entidad prestadora, sin importar las comunidades restringidas o discriminadas. Este último comportamiento se denomina “abuso de la posición dominante”, la cual esta estrictamente prohibida por la Ley 142 de 1994, y es una práctica discriminatoria que afecta la equidad social.

Una inadecuada cobertura de prestación de los SPD en la región. Existen comunidades o núcleos humanos sin algún servicio público domiciliario esencial, y las alcaldías tienen poca capacidad de coerción sobre los prestadores de los SPD.

Una vez estudiadas las causas más relevantes, que evidencian la problemática de investigación, se establecieron los diferentes efectos directos e indirectos de tener deficientes mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD, por parte de las alcaldías municipales:

La inequidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD. Las entidades prestadoras no tratan con justicia a sus diferentes usuarios, especialmente a los usuarios potenciales, es decir los que no cuentan con el servicio público domiciliario respectivo, generando una posición dominante de los prestadores de SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales. Esta asimetría de derechos y deberes es considerada como un problema coyuntural grave, pues los abusos de la posición dominante perjudican de manera notable a todos los usuarios reales y potenciales. El abuso de posición dominante puede ocasionar comportamientos ilícitos y reprochables, en la prestación de los SPD.

El incumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD. Las entidades prestadoras obedecen solo a sus criterios particulares o intereses económicos, y limitan los programas de expansión, o simplemente los postergan, a veces indefinidamente, perjudicando notoriamente el desarrollo y ordenamiento territorial, convirtiéndolo en inadecuado o deficiente por negligencia de los prestadores de los SPD, ya que este es una de las más importantes obligaciones que tiene un municipio en Colombia, para poder establecer un ordenamiento territorial acorde con la actual legislación y poder realizar la disposición ordenada de los habitantes, las actividades y la infraestructura en el territorio, y dentro de esa infraestructura están los SPD, que permiten incluso delimitar el perímetro urbano de las ciudades, poblaciones o centros poblados,

La Cobertura deficiente de los SPD. Este es un grave problema para las comunidades o núcleos humanos que no puedan contar con algún servicio público domiciliario esencial, forjando afectación socioeconómica de las comunidades por cobertura deficiente de los SPD. Las comunidades a las que se les restringe algún servicio público domiciliario esencial se perjudican

tanto en su condición social como en su progreso económico, con consecuencias negativas para su desarrollo integral.

Todas las condiciones que acaban de ser descritas generan efectos que afectan de manera grave a todos los habitantes de cada uno de los municipios; a continuación se expondrán algunos:

La degradación de los derechos fundamentales. La degradación es la disminución de la dignidad de las personas y sus derechos fundamentales, de los cuales es titular la persona por el mero hecho de serlo, es decir que le pertenecen al ser humano sin distinción de raza, condición, sexo o religión. A los derechos fundamentales también se les conoce como derechos humanos, derechos del hombre, o derechos de las personas. Según lo establecido por la Corte Constitucional en su sentencia número C - 450 del 4 de octubre de 1995, los SPD corresponden a la finalidad pública que ellos cumplen, denotando lo esencial de su función y se encuentran revestidos de contenido fundamental:

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

Las entidades privadas, mixtas o públicas que se dedican a la prestación de los SPD, no puedan en ninguna circunstancia administrativa, económica o jurídica, supeditar su prestación, acceso y cobro justo, por cuanto al hacerlo, estarían vulnerando derechos fundamentales consagrados en la vigente Constitución Política de Colombia (Hernández, 2014).

La discriminación social. La discriminación es el acto de agrupar a los seres humanos según algún criterio elegido, en muchas ocasiones arbitrario, e implica una forma indebida de relacionarse socialmente. La prestación de los SPD se convierte en un elemento determinante para perseguir el desarrollo social progresivo de las comunidades, y por lo tanto no se puede ni se debe permitir discriminaciones arbitrarias para su obtención y uso, pues se incumplirá los principios de igualdad jurídica y equidad social.

Es así como, en el artículo 34 de la Ley 142 de 1994 se dispuso la “Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas”, estableciendo que “Las empresas de servicios públicos, en sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o restringir en forma indebida la competencia”.

Es muy importante resaltar que los SPD deben estar encauzados por criterios de cobertura, calidad y costos, en los cuales predomine su función social, al igual que los principios de igualdad y no discriminación o exclusión, cumpliendo con los preceptos de equidad y solidaridad, como garantía a los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

Por ello es relevante enunciar algunos preceptos que resalto la Corte Constitucional en su sentencia número T - 432 del 25 de junio de 1992, sobre la igualdad ante la ley, los derechos fundamentales, la igualdad formal y la igualdad material:

El principio de la igualdad es objetivo y no formal; en él se predica la identidad de los iguales y la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos

iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

Y posteriormente ratifica que:

La igualdad de todas las personas ante la ley y las autoridades, constituye un derecho constitucional fundamental tanto por su consagración como tal en el Capítulo I, Título II de la Constitución Nacional, como por su exaltación como derecho de vigencia inmediata en el artículo 85 de la Carta Política, y también por el valor trascendente que tiene para el hombre, sobre todo dentro de una nación que persigue garantizar a sus habitantes una vida conviviente dentro de lineamientos democráticos y participativos que aseguren un sistema político, económico y social justo.

Sobre la igualdad ante la ley y los SPD, esta misma sentencia número T - 432 de la Corte Constitucional, establece que:

El derecho a la igualdad impone el deber de no consagrar un igualitarismo jurídico entre quienes se hallan en diversidad de condiciones fácticas, es decir, la obligación de crear un sistema jurídico diferente para quienes se encuentran en desigualdad en los amplios y complejos campos de la vida política, económica, social y cultural. El ordenamiento jurídico sobre los servicios públicos domiciliarios, considerados los estatutos mencionados en su conjunto, se preocupa por colocar los medios aptos para lograr en la mayor medida posible una situación de igualdad de oportunidades en la obtención del servicio de acueducto.

Este mismo criterio se aplica a todos los SPD esenciales en la República de Colombia, como son acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, sin restricciones.

Otra problemática que debe considerarse es **el grado de participación real y efectiva de los usuarios en los comités de desarrollo y control social**, sobre los operadores de los SPD de carácter público, siendo en la práctica, una labor intrascendente y en muchos casos, solo retórica; y porque además las alcaldías poco promueven y capacitan a las comunidades en el conocimiento de los derechos y deberes de los usuarios de los SPD. De igual manera, las personerías municipales no cuentan con un programa permanente para capacitar y apoyar a los diferentes vocales de control.

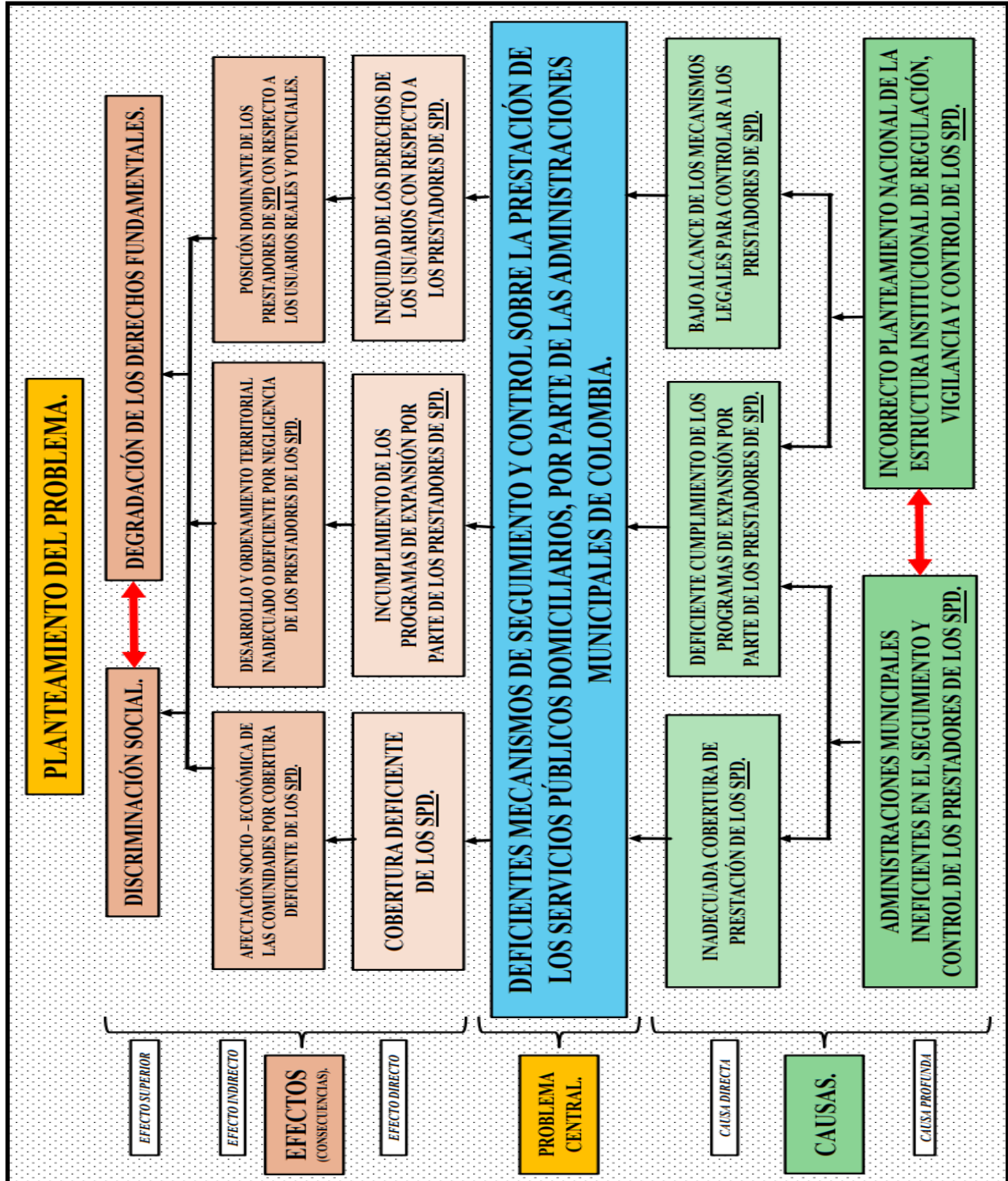
Todo lo anterior, termina siendo principalmente responsabilidad de las entidades territoriales en cabeza de los alcaldes, de tal manera que se justifica la necesidad de estructurar un mecanismo institucional para hacer el adecuado seguimiento y control de la prestación de los SPD en los municipios colombianos. Se concluye entonces que la responsabilidad directa de garantizar la debida prestación de los SPD en términos de eficiencia y eficacia, de calidad y cobertura, es de la entidad territorial municipal colombiana.

2.2 Formulación del Problema

A partir de lo expuesto, se enuncia la pregunta de investigación: ¿Qué aspectos administrativos deben tenerse en cuenta en una propuesta de metodología o mecanismo de seguimiento y control, que permita una prestación de los servicios públicos domiciliarios eficaz y eficiente, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila.

Gráfica 1.

Planteamiento del Problema.



Fuente: Elaboración Propia.

3. Objetivos de la Investigación

Objetivo General: Diseñar un mecanismo de seguimiento y control que permita una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila.

Para lograrlo se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- ❖ Reconocer las obligaciones que tiene la administración municipal de Neiva con respecto a los SPD, según el marco normativo existente.
- ❖ Caracterizar los principales problemas que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, por parte de la alcaldía municipal de Neiva.
- ❖ Definir la naturaleza, componentes y estructura del mecanismo administrativo, para que desde la alcaldía municipal de Neiva, se pueda realizar un eficiente y eficaz seguimiento y control de la prestación de los SPD en su territorio.

4. Hipótesis

La Constitución Política Colombiana del año 1991, pregona en su artículo 365 que “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”; de igual forma en el artículo 366 tipifica que “El bienestar general y el mejoramiento de la **calidad de vida** de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas..., de saneamiento ambiental y de agua potable”; y paralelamente establece en el artículo 311 que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los SPD.

Obedeciendo a lo establecido en nuestra Constitución Política vigente, en materia de los SPD, la normatividad jurídica con su correspondiente doctrina (jurisprudencia), obliga a los municipios colombianos, en cabeza de su alcalde, a garantizar la existencia y prestación continua de todos los SPD en su territorio, en forma eficiente, con calidad y oportunidad. El acceso a los SPD está directamente relacionado con el otorgamiento de derechos fundamentales a los habitantes en sus territorios.

En el municipio de Neiva (Huila), los SPD son prestados por empresas o entidades públicas y privadas, que en años recientes han mejorado la cobertura y la prestación de servicios, pero que siguen teniendo problemas de eficiencia, eficacia, cobertura, y asertiva comunicación con el usuario cautivo, y más aún con el usuario potencial.

En este sentido, se ha logrado establecer que gran parte de las causas del problema podrían ser subsanadas si las entidades territoriales, en este caso la administración municipal de Neiva, contara con una dependencia u oficina, dentro de su organización administrativa, que a su

vez definiera e implementara una estrategia y/o metodología para constituir un adecuado mecanismo de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD; y que además evaluara en forma periódica el desempeño administrativo, técnico, y económico, de las entidades que prestan estos SPD a los habitantes del municipio de Neiva, en el departamento del Huila.

Uno de los ejemplos para poder demostrar esta problemática descrita, es **Las Ceibas - Empresas Públicas de Neiva E.S.P.** (Las Ceibas E.S.P.), la cual brinda el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, a los habitantes del municipio de Neiva (Huila). Esta es una empresa pública 100% del municipio, y por lo tanto está regida por las decisiones que toma la junta directiva, pero que es escogida en su totalidad por el alcalde de turno, y que además sus organismos de control (revisor fiscal y auditores) también son nombrados por esas mismas personas.

Si se considera que el gerente y representante legal lo nombra esa junta directiva, siguiendo las instrucciones del alcalde, se concluye que la alta dirección y la totalidad de la administración de esta empresa, así como los organismos de control empresarial, obedecen más a criterios políticos que administrativos. Debido a la situación esbozada en este párrafo y al problema estructural planteado en la organización institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia, los directivos, al igual que el gerente y representante legal de esta empresa, consideran que son autónomos en sus decisiones, y que no tienen que rendirle cuentas a nadie en la administración municipal, ni mucho menos a sus usuarios reales o potenciales.

Por lo general, en las empresas públicas como **Las Ceibas E.S.P.**, las evaluaciones de desempeño, y cumplimiento de programas y metas, son realizadas después de cada año

calendario, y su control jurídico ejecutado por los organismos del Estado es posterior, cuando ya los hechos son cumplidos, con consecuencias permanentes, que en algunas ocasiones son desastrosas para el cubrimiento de los SPD y su adecuada prestación, así como para las finanzas de la misma empresa, y mucho más en perjuicio de su razón de ser como entidad prestadora de los SPD, como son todos sus usuarios, tanto los reales como los potenciales.

Otro ejemplo sobre esta problemática, que llama la atención puntual, es la **Electrificadora del Huila S.A. – E.S.P.** (ElectroHuila S.A. – E.S.P.), que es la empresa encargada de garantizar el servicio de energía eléctrica a cerca de un millón de habitantes del departamento del Huila, y entre ellos a los habitantes del municipio de Neiva. **ElectroHuila S.A. – E.S.P.** es una empresa pública, de sociedad anónima, cuyos principales accionistas son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, los cuales poseen un poco más del 83% de las acciones, es decir el gobierno nacional es el dueño mayoritario.

Ser una empresa perteneciente al gobierno nacional ha limitado el seguimiento y control que las entidades territoriales, como es el caso del municipio de Neiva, o de los demás 36 municipios del departamento del Huila, puedan ejercer sobre la adecuada prestación del servicio público de energía eléctrica en su territorio, entre otras cosas, porque las entidades nacionales encargadas de velar por la adecuada regulación, vigilancia y control sobre prestación de los SPD, como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y también la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), pero que esta última está adscrita al Ministerio de Minas y Energía, son entidades del mismo gobierno nacional; es decir, los dueños de la empresa son los mismos que la regulan, vigilan, y controlan.

Esta dualidad no contribuye a la legitimización de su vigilancia y control, colocando a sus usuarios (reales y potenciales) en posición claramente desfavorable, y a las alcaldías municipales sin herramientas jurídicas o administrativas adecuadas y efectivas para su debido seguimiento y control. La situación actual de la Electrificadora del Huila preocupa, dado que los resultados contables y financieros del año 2023, reflejan una empresa que está mal administrada y con serias dificultades técnicas - operativas, presentando deficientes resultados económicos, y en consecuencia, los usuarios son perjudicados debido al alza exagerada de los precios de la energía eléctrica, que pretenden trasladarles a los suscriptores los gastos de una pésima administración. No se comprende como una empresa con monopolio natural se encuentra en estas condiciones adversas, y solo intente solucionar sus problemas económicos con alzas en las tarifas de la energía eléctrica, que perjudican enormemente a todas las comunidades huilenses.

Un ejemplo más de prestador de servicio público domiciliario en el municipio de Neiva es la Empresa **Alcanos de Colombia S.A. – E.S.P.**, la cual fue fundada en la Ciudad de Neiva en el año 1978, y comenzó a prestar el servicio público de gas natural domiciliario desde el año 1981, específicamente en barrios centrales de Neiva. Aunque es considerada una buena empresa, que ya es reconocida en el contexto nacional, después de más de 43 años de operación todavía existen barrios periféricos de Neiva que no cuentan con las redes de distribución de gas domiciliario; al igual que mas del 50% de los centros poblados del municipio de Neiva. Esta restricción es debido a decisiones unilaterales de la empresa, pues argumenta que la inversión en redes de distribución para esas comunidades no les permite cierre financiero, haciendo que esos proyectos de expansión del servicio de gas domiciliario sean declarados no viables. Sin embargo, cuando las comunidades que están siendo discriminadas para obtener ese servicio público

domiciliario esencial solicitan información al respecto, la empresa arguye reserva empresarial, lo cual es un argumento que podría tipificar abuso de posición dominante. Estas comunidades, a las cuales se les niega la posibilidad de contar con un SPD esencial, necesitan ayuda legal por parte de las administraciones municipales para hacer valer sus derechos constitucionales de equidad social. De esta forma, desde el municipio, se hace necesario conocer permanentemente el estado existente de cubrimiento de los diferentes SPD, así como sus respectivos planes de expansión teniendo en cuenta que las posibilidades de crecimiento geográfico de la oferta de servicios públicos esenciales, dependerá del perímetro real de los SPD en cada territorio

Con base en lo anterior, las entidades territoriales municipales precisan contar con mecanismos e indicadores que les permitan, no solo realizar el apropiado seguimiento y control, para una correcta caracterización y evaluación de la prestación de todos los SPD, sino que también les facilite ejercer bien sus respectivas responsabilidades legales, sociales y ambientales, para la protección y beneficio de los habitantes en sus territorios.

En este sentido, el propósito es lograr que los municipios, tras un diagnóstico detallado de la situación en materia de disponibilidad y prestación de los SPD que se pueden obtener en su región, constituyan unas estrategias integradas en un mecanismo institucional, a través de la cual se garantice la adecuada prestación de los SPD en términos de eficiencia y eficacia en sus territorios. Lo anterior comprende, no solamente obtener adecuados indicadores en términos de cobertura, sino también en la efectividad de la prestación del servicio por parte de los prestadores de los SPD, con énfasis en la calidad con respecto a la atención al usuario, el acceso a información, y al cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.

5. Justificación

Una adecuada prestación de los SPD está directamente relacionada con la garantía de obtención de derechos fundamentales de las personas. Lo anterior en cuanto a que el acceso a los SPD esenciales es determinante para lograr estándares adecuados de **calidad de vida**.

La Constitución Política de Colombia de 1991 es la norma fundamental y constitución actual de la República de Colombia, la cual en su título I determina que la República de Colombia es un Estado Social de Derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales; establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, con el fin de conseguir el mejoramiento de la **calidad de vida**, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, y señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

Esta Constitución en su título XII, referente al régimen económico y la hacienda pública, en el capítulo V acerca de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, contempla que el Estado debe asegurar la prestación de estos a todos los habitantes, y además pregona que el Estado es responsable y mantiene el control, la vigilancia y la regulación de dichos servicios (artículo 365).

En este sentido, la carta magna, contiene principios básicos en relación con la naturaleza de los servicios públicos, el papel y las posibilidades de acción de agentes públicos y privados, los deberes y derechos de los usuarios, el modelo tarifario, el monto, las fuentes y los mecanismos para otorgar subsidios y la supervisión del servicio. Así mismo, señala que la prestación de los servicios podrá efectuarse en modalidades que involucran el Estado o particulares, con la garantía de cualquiera que sea el modelo se prestarán con eficiencia.

Como desarrollo de la Constitución Política de 1991, el legislativo expidió la Ley 142 de 1994, con lo cual la normatividad aplicable a la prestación de los SPD no sólo está definida por las disposiciones de carácter constitucional, sino también por el desarrollo de la ley. Esta tiene como objetivos generales garantizar eficiencia y calidad en la prestación de los SPD, ampliar la cobertura, mejorar el espacio a la participación privada, separar los roles del Estado regulador y empresario, racionalizar el régimen tarifario, administrar subsidios y garantizar la participación ciudadana. Desde un punto de vista económico, el manejo eficiente y adecuado de los SPD, sean a través de operadores públicos o privados, propician el desarrollo de la economía local, la empleabilidad, fortalecen el tejido empresarial y estimulan la atracción de inversión.

Desde la dimensión ambiental, la inadecuada prestación de los SPD en términos de cobertura y calidad afecta al medio ambiente, principalmente por los problemas derivados de la informalidad e ilegalidad como son los vertimientos, el mal uso del recurso hídrico y el excesivo consumo de energía. Esta preocupación ambiental está debidamente enunciada en el artículo 8 de la Ley 142 de 1994; referente a la responsabilidad del Estado sobre la prestación de los servicios públicos, y en el numeral 8.5 registra que es competencia de la Nación, “Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios”.

Así mismo en el artículo 11 de esta misma ley, donde expresa la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, indica que, para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen entre otras, la obligación establecida en el numeral 11.5:

Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

Desde la **administración pública** y el ejercicio gubernamental, se convierte en una oportunidad para abordar a profundidad las asimetrías de información existentes en la relación entre las entidades prestadoras de los SPD y las administraciones municipales. Estas asimetrías, o ausencia de proporciones equilibradas, solo benefician a los prestadores de los SPD, generando incentivos para que estos prestadores logren ventajas en las relaciones contractuales con los usuarios.

Por tal razón, se debe realizar un estudio y análisis de la situación, entender el problema, estructurar la solución y evaluar los procesos para minimizar dicha asimetría; es decir, los usuarios y las entidades territoriales municipales, y no solo las instituciones representantes del alto gobierno, como son las superintendencias y las comisiones, deben también contar con mecanismos e indicadores que permitan obtener y analizar la información que se requiere para desarrollar un adecuado seguimiento y control de los SPD en todas las regiones del país.

Las alcaldías municipales al contar con mecanismos de seguimiento y control de todos los SPD que se prestan en su territorio, pueden estudiar y comprender las características de cada servicio público domiciliario y la viabilidad de los mismos, así como a sus prestadores; esto comprende, entre muchas otras cosas la debida información sobre la calidad y continuidad, y el establecimiento de un sistema de responsabilidades y un régimen de penalidad - calidad en compensación a los usuarios por los daños causados, si el servicio es deficiente.

De igual forma desde la **administración pública**, la causa estructural de la problemática está directamente relacionada con la ausencia de herramientas administrativas y jurídicas de regulación, vigilancia y control sobre los prestadores de los SPD, que adolecen las alcaldías como responsables legales de la buena y correcta prestación de todos los SPD en su territorio. En la actualidad, las administraciones municipales no cuentan con un sistema de seguimiento y control idóneo, de actualización permanente, que permita el análisis del cumplimiento de metas a corto, mediano y largo plazo sobre los SPD.

Lo anterior, termina siendo responsabilidad de las entidades territoriales en cabeza de los alcaldes, de tal manera que se justifica la necesidad de implementar un mecanismo institucional para hacer un adecuado seguimiento y control, así como una evaluación permanente, de la prestación de todos los SPD en el municipio de Neiva.

La *investigación aplicada* permitió identificar, las causas profundas principales de este problema encontrado, como son, el incorrecto planteamiento nacional de la estructura institucional de regulación, vigilancia y control de los SPD, el ineficiente seguimiento y control que las administraciones municipales hacen sobre los diferentes prestadores de los SPD que operan en su territorio, y de igual manera las causas directas, las cuales contemplan, el bajo alcance de los mecanismos legales para controlar a los prestadores de los SPD que operan en cada municipio, el deficiente cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD en el territorio municipal, y la inadecuada cobertura de prestación de los SPD en su región.

Así mismo se pudieron establecer, los efectos directos de este problema central, los cuales son, la inequidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD, el

incumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD, la cobertura deficiente de los SPD; y de igual manera los efectos indirectos, los cuales establecen, la posición dominante de los prestadores de los SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales, el desarrollo y ordenamiento territorial inadecuado o deficiente por negligencia de los prestadores de los SPD, la afectación socio-económica de las comunidades por cobertura deficiente de los SPD; y por último los efectos superiores, que corresponden a la degradación de los derechos fundamentales, y a la discriminación social.

Consecuentemente, esta *investigación aplicada* permitió establecer, los medios estructurales para entender este problema encontrado, como son, un correcto planteamiento nacional de la organización institucional de regulación, vigilancia y control de los SPD, unas administraciones municipales eficientes en el seguimiento y control de los prestadores de los SPD que operan en su territorio; y de igual manera los medios específicos, los cuales contemplan, un correcto alcance de los mecanismos legales para controlar a los prestadores de los SPD que operan en el municipio, un eficiente cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD en el territorio municipal, y una adecuada cobertura de prestación de los SPD en la región.

De igual forma se pudieron establecer, los fines directos de este problema encontrado, los cuales son, la equidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD, el cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD, la cobertura eficiente de los SPD; y así mismo los fines complementarios, los cuales establecen, la posición equilibrada de los prestadores de SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales, el desarrollo y ordenamiento territorial adecuado por eficiencia y eficacia de los prestadores de

los SPD, la igualdad de oportunidades socio-económicas de las comunidades por cobertura eficiente de los SPD; y por último los fines estructurales, que corresponden al fortalecimiento de los derechos fundamentales, y a la equidad social.

Esta investigación se realizó con el objetivo fundamental de producir conocimiento sobre el problema encontrado y planteado, que no había sido registrado académicamente hasta la fecha, debió tal vez a que es un problema práctico, de desviación de responsabilidades jurídicas, o que se entendía que había sido considerado resuelto al crear las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, o de las Comisiones de Regulación, o incluso las funciones de las Personerías Municipales. Entre tantos actores de la organización institucional de los SPD en Colombia y sus interrelaciones, se perdió de vista que se debían otorgar herramientas jurídicas y/o administrativas al principal actor que tiene la obligación de la prestación de los SPD, es decir al municipio colombiano. Como se podrá apreciar en el desarrollo de esta *investigación aplicada*, las alcaldías municipales no fueron consideradas en la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia. Comprender esta falla estructural de la institucionalidad de los SPD colombianos, será la parte primordial para implementar las soluciones, que beneficiaran a todos y cada uno de los usuarios cautivos (suscriptores), pero especialmente a los potenciales, ya que ambos constituyen la razón de ser de los SPD, y la protección de los derechos fundamentales de las personas y sus comunidades.

Este conocimiento académico y aplicado, que se obtuvo mediante esta investigación, le sirve a todos y cada uno de los actores, tanto de la organización institucional de los SPD en Colombia, como de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia, pero especialmente al Estado Colombiano en su organización institucional, así

como a los municipios colombianos en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, sociales y comunitarias, y también las de protección ambiental, ya que cargan con la mayor responsabilidad en lo referente a los SPD, pero sobre todo a las comunidades representadas por los usuarios reales y potenciales, sin discriminación alguna.

El conocimiento logrado y comprobado por esta *investigación aplicada*, debe ser utilizado por cada una de las alcaldías municipales, con el propósito de beneficiar a todas las comunidades de su territorio. Los SPD están destinados a satisfacer las necesidades básicas de las personas en sus regiones, y son esenciales para el desarrollo social y económico, así como para la protección del medio ambiente, estableciendo algunas de las pautas fundamentales para el desarrollo sostenible de la generación presente, con adecuada proyección sustentable para las futuras generaciones.

Esta investigación contribuye de manera importante a la **administración pública**, ya que su propósito fundamental es solucionar un grave problema que se presenta con la organización institucional de los SPD en Colombia, pues al plantear y conformar la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, se ocasiono un vacío jurídico y administrativo de múltiples repercusiones negativas, especialmente para las administraciones municipales colombianas y para las comunidades que deben proteger y orientar. Se debe recordar que una de las funciones de la **administración pública** es satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.

La importancia de la **administración pública** reside en que está directamente relacionada con la vida cotidiana de las personas, y con el conveniente acceso y utilización de todos los servicios públicos indispensable para el desarrollo comunitario, entre ellos los SPD, para que la

sociedad funcione adecuadamente, permitiéndole a los individuos, con sus familias y grupos de interés, convivir de manera justa y segura, con equidad social, y con oportunidades de progreso, cumpliendo la **administración pública** una función fundamental que es establecer y fomentar una relación estrecha entre el poder político o gobierno y los habitantes del país.

También es importante resaltar que la Ley 136 de 1994 estableció en su artículo 5, los principios rectores de la administración municipal (pública), como son la eficiencia, la eficacia, la publicidad y transparencia, la moralidad, la responsabilidad, y la imparcialidad.

Para fundamentar esta *investigación aplicada* se resalta la definición que esta ley les otorgó a dos de estos principios rectores.

La eficiencia la define así:

EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado. En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio.

La eficacia la define así:

EFICACIA: Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de

su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

Se debe también recordar que la actual Constitución Política de Colombia establece principios de eficiencia y eficacia, así:

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

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Entendidas estas dos definiciones, es evidente que la Constitución Política de 1991 y las leyes colombianas ordenan entonces que los municipios colombianos garantizarán que las personas sean el centro de su actuación, dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios, y que deberá crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, para lo cual debe establecer mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD que se realicen en su territorio, para que se produzcan los mayores beneficios sociales, económicos, y ambientales.

Se considera también importante resaltar que la Ley 1551 de julio 6 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, y que actualizo en gran parte la Ley 136 de 1994, en su artículo 5 establece que, “Dentro del marco de principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - en la identificación de necesidades y en determinación de buenas prácticas administrativas”.

Y seguidamente manifiesta que “Así mismo, la ESAP, apoyará al gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales”. Esta *investigación aplicada* pretende colaborar y cumplir con este mandato legal colombiano.

6. Marcos de Referencia

6.1 Estado del Arte

Siendo el estado del arte definido como el discernimiento establecido y demostrado, preferiblemente el más actualizado, del tema a estudiar o del problema a resolver de la *investigación aplicada* planteada, este se compone de los conocimientos e investigaciones recientes que contemplen sapiencias del tema o soluciones al problema de investigación, o que hayan contribuido a generar conocimiento y saber del tema estudiado o del problema encontrado, y la solución de este.

Absalón Jiménez Becerra, profesor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ha definido puntualmente el estado del arte como una “propuesta de investigación”, y como “punto de partida a lo inédito” (2004).

Por otra parte, el profesor Jairo Vargas León, docente de la Maestría de Administración Pública de la ESAP, quien nos guio en las materias Seminario Trabajo de Grado I, II, y III, expuso en su cátedra, de manera exacta, los dos siguientes conceptos del estado del arte.

Primer concepto:

La única demanda para iniciar un estado del arte es el establecimiento de un tema o problema por investigar, lo que implica un esfuerzo por reconocer los límites de lo ya sabido y **atreverse a preguntar lo inédito**, pero susceptible de ser pensado e investigado desde el acumulado en el campo del conocimiento, de ahí la importancia de realizar estados del arte en la investigación (Torres, 2001).

Segundo concepto:

Los estados del **arte** representan la primera actividad de carácter investigativo y formativo por medio de la cual el investigador se pregunta de manera inicial: **qué se ha dicho y NO**, y cómo se ha dicho en torno a su problema de investigación (Vargas, 1999).

Después de realizar una adecuada indagación, se pudo establecer que el problema a resolver, encontrado y analizado en esta *investigación aplicada*, es inédito o que nunca ha sido tratado de forma académica o jurídica; pero se considera un problema estructural grave, que amerita su comprensión y análisis, así como la búsqueda de soluciones factibles.

En ninguna parte, tanto en la bibliografía literaria de carácter académico, como en la bibliografía jurídica colombiana, incluyendo la doctrina (jurisprudencia), se pudo encontrar que se haya establecido la falencia estructural hallada y descrita en esta investigación, sobre la regulación, vigilancia y control de los SPD que perjudica a los municipios colombianos. La Constitución Política de 1991 y las subsecuentes leyes consagraron al municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa de Colombia, y los hicieron responsables de la debida prestación de los SPD, pero en la organización de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, no les dieron ningún mecanismo legal y/o administrativo para ejercer debidamente esas funciones. Esta dicotomía coloca a las actuales administraciones municipales en clara desventaja frente a los prestadores de los SPD y no les permiten cumplir con sus obligaciones pertinentes, tanto las constitucionales y legales, así como las sociales y ambientales, para garantizar la existencia y prestación continua de todos los SPD en su región, en forma eficiente, con calidad y oportunidad.

Las diferentes referencias bibliográficas y jurídicas consultadas durante esta *investigación aplicada* permitieron llegar a esta atípica conclusión, pero de igual forma posibilitaron establecer un marco conceptual para evidenciar el problema a resolver, especialmente en lo concerniente a la deficiencia en la estructura del esquema institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en la República de Colombia.

No obstante, a continuación se relacionan algunas publicaciones que fueron consultadas y estudiadas, y que de alguna manera permitieron plantear el problema encontrado, que como se ha dicho, perjudica a todos los municipios colombianos, impidiéndoles cumplir sus obligaciones constitucionales y legales con respecto a la prestación de SPD en sus territorios, como son: Asegurar su prestación eficiente, por empresas de SPD de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del municipio; asegurar la participación de los usuarios, en comités de desarrollo y control social, para promover y capacitar las comunidades en los SPD; divulgar ampliamente y en forma didáctica, a todos los niveles de la población, las disposiciones contenidas en las leyes colombianas que regulan vigilan y controlan, todos los SPD; y tener y comprender la información requerida para efectos del monitoreo, seguimiento y control integral, de todos los SPD.

Es importante establecer que, aunque estas publicaciones refieren, entre otros, al tema de la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia, no detectan el problema planteado en esta *investigación aplicada*, y por lo tanto no trazan soluciones al respecto, ni jurídicas como tampoco administrativas.

Se escogieron cuatro publicaciones, considerando que el tema tratado fuera acorde, por lo menos, con la regulación, vigilancia y control de los prestadores de SPD en Colombia.

La SSPD en el año 2007 imprimió un documento titulado “Cartilla de Servicios Públicos para Alcaldes”. Esta extensa publicación explica al detalle las responsabilidades que tienen las administraciones municipales con respecto a los SPD, y tipifica que:

El presente documento tiene como objetivo dar una visión general respecto de las acciones, obligaciones, responsabilidades y derechos que tanto el municipio como el alcalde, deben desarrollar para cumplir con el mandato constitucional de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 365 de la CP, primer inciso).

De igual manera establece que, “Los municipios tienen, ante todo una competencia como garante y gestor en materia de servicios públicos domiciliarios (artículo 5º, Ley 142 de 1994). Es garante, pues su deber primordial es garantizar que los servicios se presten a su comunidad”.

Y a continuación enuncia que, “El Alcalde es gestor, porque debe hacer que los servicios sean prestados efectiva y eficientemente a su comunidad. Cuando la prestación la hace el mismo municipio, es directa; cuando terceros particulares o comunidades organizadas se encargan de tal actividad, es indirecta”.

Sin embargo, en esta misma publicación, en la página dieciséis concluye que:

El alcalde municipal no cuenta con funciones de regulación, vigilancia y control de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, como ya vimos, el Alcalde tiene que asegurar que las comunidades a su cargo - la ciudadanía-, reciban los servicios domiciliarios en condiciones eficientes y oportunas, incluyendo la zona rural.

Lo interesante de este último planteamiento, es que la SSPD reconoce que las administraciones municipales no tienen competencia en lo correspondiente a la regulación, vigilancia y control de los prestadores de SPD, pero no lo presenta como un problema sino como una restricción estatal. Les ratifica las responsabilidades de los SPD a las alcaldías municipales, pero no les reconoce derecho alguno para que hagan seguimiento y control de los prestadores de esos SPD.

Otra publicación que es interesante de estudiar es la “Gestión de Servicios Públicos” (2008), de los profesores Jose Eduardo Gómez Figueredo y Jose Silva Ruiz; documento guía de esa cátedra electiva en la ESAP, del programa administración pública territorial. El documento está dividido en cinco unidades: “El marco teórico y conceptual de bienes y servicios públicos, del Estado de bienestar al Estado neoliberal, el marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios, el régimen tarifario y, tipo y tamaño de las organizaciones de los servicios públicos domiciliarios”.

Es una publicación eminentemente para enseñanza académica, que permite un estudio acertado del sector de los SPD en Colombia, y plantea en una de sus unidades el marco regulatorio, pero no establece la falencia que tienen los municipios colombianos, para poder realizar el adecuado seguimiento y control de los SPD de su territorio. Destaca a los Comités de Desarrollo y Control Social, pero seguidamente menciona que no funcionan adecuadamente por una serie de factores, de los cuales recalca que:

La complejidad del entramado para la regulación no permite realizar acciones conjuntas, además tampoco se conocen de manera sistemática los resultados alcanzados por cada uno de estos actores, pues estos se gestionan y presentan de

manera aislada y dispersa; es decir, no existe formas de publicidad sobre las evaluaciones para cada uno de los servicios y localidades del país.

Para complementar el tema de los Comités de Desarrollo y Control Social sobre los SPD, registramos la tesis de maestría “Análisis de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C.” (2019), de Miguel Ángel Portilla Muñoz, el cual establece que:

Esta investigación pretende analizar la red de control social ciudadano a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C., desde una perspectiva institucional centrada en los actores y el enfoque de redes de política pública, con el *objetivo general* de entender su contexto y propiedades estructurales, de tal manera que pueda ser tipificada bajo las premisas teorías y sugerir posibles implicaciones en el cambio potencial de políticas relacionadas.

Aunque es una tesis predominantemente cuantitativa, por la recolección y análisis de datos, son muy interesantes algunas de las conclusiones sobre los Comités de Desarrollo y Control Social de los SPD en la ciudad de Bogotá, las cuales se pueden generalizar para todas las regiones del país, realizando parafraseo con el propósito de clarificar el contexto.

Con respecto a los Vocales de Control Social registra que su accionar es ineficiente y que sucumben ante la posición dominante:

La situación de inferioridad en el índice de poder se debe en gran medida a la incapacidad de los Vocales de Control Social de ofrecer recursos para el intercambio en la red (de control social), lo cual se evidencia en los índices de grado de salida (interacciones positivas) más bajos de toda la red. Las empresas prestadoras de servicios públicos

domiciliarios ejercen el poder de intercambio de recursos económicos y políticos sobre los Vocales de Control, y en lugar de que estos últimos realicen esfuerzos efectivos de control social terminan legitimando las acciones de los prestadores de servicios públicos.

Con respecto al control social de los SPD, ratifica que los Vocales de Control no cuentan con adecuada renovación generacional, perdiéndose la dinámica de control:

El ejercicio de “control social”, se limita al reconocimiento de Vocales de Control, que en últimas resultan legitimando las acciones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, con el agravante de que el contexto estructural no presenta estímulos para la renovación de los mismos y por el contrario favorece el posicionamiento de aquellos que han sido nombrados desde las primeras campañas de conformación de Comités de Desarrollo y Control Social sin estar ejerciendo activamente sus funciones.

Y con respecto al seguimiento y control de los SPD, enuncia que no se cuentan con los mecanismos adecuados para ejercer el debido “control social” en su debido tiempo:

Claramente, para el caso de los servicios públicos domiciliarios en Bogotá, no existen los atributos mínimos que permiten reconocer un ejercicio eficiente del control social, por cuanto no existe una *autonomía social* del controlador; y por otro lado no logra generarse un *abordaje integral* ya que este se limita a un de control del tipo *ex post* (solo después de la aplicación de una medida).

Sobre el control de gestión de los prestadores de SPD en Colombia, referenciamos un artículo publicado en la revista *Activos* de la Universidad Santo Tomás. Se titula “El modelo de control de gestión en las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia: balance y desafíos durante la vigencia de la Ley 142” (2017), y su autora es Nayibe Salinas Romero,

contadora pública de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en finanzas públicas de la ESAP.

La publicación establece que:

El modelo de control de gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia es un modelo que tiene falencias, pues su estructura organizacional integrado por las comisiones de regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos, en conjunto con el marco regulatorio que lo rige, no ha logrado contribuir con el objetivo del Estado de garantizar el bienestar a toda la población, en razón de que aún existen regiones con deficiencias en cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos.

De igual forma, el artículo referido insta que existen factores críticos en los sistemas de control de gestión y resultados de los prestadores de SPD, los cuales son: Las asimetrías de información, en perjuicio del usuario cultivo (suscriptor) y el potencial; la falta de diálogo asertivo con los usuarios y las comunidades; y adecuadas reglas claras con los diferentes grupos de interés, para evitar abuso de posición dominante.

También el escrito de Salinas Romero (2017) presenta algunas interesantes conclusiones con respecto al control de gestión de los prestadores de SPD en Colombia:

El modelo de control de gestión en las empresas prestadoras de servicios públicos se ha basado fundamentalmente en los procesos, pues el ente regulador ha diseñado indicadores sobre aspectos técnicos y financieros con el propósito de que se garantice la eficiencia en la prestación del servicio y la sostenibilidad financiera, dejando de lado otras dimensiones importantes como la planeación y el impacto en la sociedad.

Establece de manera categórica, que el modelo de control de gestión y resultados de los SPD en Colombia debe ser mucho más integral, incorporando evaluación de componentes territoriales y sociales:

Esto se debe a que el modelo de control de gestión y resultados debe asumir esas otras dimensiones, que permitan una evaluación más integral de la gestión de las empresas prestadoras a partir de los siguientes aspectos: • La evaluación estratégica, que permite verificar el nivel de contribución de los resultados con lo planeado, tanto las empresas como los municipios prestadores en el ámbito de su territorio y con las políticas nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo; • La medición del impacto de los programas y proyectos, que tienen incidencia a nivel local y que permiten evidenciar la pertinencia de estas con la atención de necesidades de la población.

Concluye Salinas Romero (2017), que parte de la solución a los problemas ocasionados por inapropiados sistemas de control de gestión de los prestadores de SPD en Colombia, son adecuados sistema de información, y la creación de metodologías para realizar el respectivo seguimiento y control:

Para que un sistema de control de gestión sea efectivo existen múltiples factores, no obstante, los sistemas de información constituyen una herramienta fundamental para la planeación estratégica, los procesos operativos y el control de los proyectos en las empresas de servicios públicos. Dichos sistemas de información deben recoger información no solo cuantitativa sino cualitativa, que permitan una visión integral del entorno, el adecuado direccionamiento de la entidad hacia el cumplimiento de los objetivos de impacto social y la retroalimentación.

Pese a los esfuerzos de las entidades reguladoras y de control por establecer indicadores y metodologías para evaluar la gestión de los prestadores de SPD, aún existe un camino por recorrer en la creación de nuevas metodologías que permitan realizar una evaluación integral y oportuna de la gestión de dichas organizaciones, acompañado del fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en estos controles.

6.2 Marco Teórico

El marco teórico es el conocimiento mínimo necesario que se requiere para comprender el tema y el problema de investigación, es decir, este es la base teórica que permitirá referenciar y comprender el tema y/o problema encontrado y planteado, con sus principales aspectos de detalle en su extensión.

Se resalta que, en esta investigación, la parte jurídica con su doctrina (jurisprudencia), estableció la parte fundamental para discernir el problema encontrado y para la comprensión de la solución propuesta; la cual debe ser posible realizar (viable), sin que implique alguna trasgresión legal, o que contradiga la organización institucional del Estado Colombiano concerniente a los SPD.

Nuevamente se comenta que en ninguna parte de la bibliografía literaria de carácter académico, así como en la bibliografía jurídica colombiana, se pudo encontrar escritos, estudios, o investigaciones, que hayan establecido la falencia estructural encontrada, descrita, y analizada en esta *investigación aplicada*, sobre la regulación, vigilancia y control de los SPD, que afecta a todos los municipios colombianos, impidiéndoles contar con adecuados mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD en sus territorios.

Para neutralizar las dificultades de no lograr contar con información adecuada en el estado del arte y en el marco teórico, específicamente sobre el problema encontrado y establecido, esta investigación formula un marco conceptual, que conjuga el inédito o inexistente estado del arte, el relativo escaso marco teórico y el abundante marco normativo (legal), el cual permitió comprender al detalle el problema encontrado y la propuesta de solución. Este marco conceptual está planteado después del marco normativo, para así proporcionar una base de conocimiento concreto y específico para analizar el problema de investigación, entender sus causas y efectos, y poder plantear posibles soluciones.

Sin embargo, a continuación, se esboza un breve marco teórico sobre la importancia de la debida obtención y prestación de los SPD, para lograr derechos fundamentales por conexidad o aplicación indirecta, los cuales son también considerados como derecho colectivo.

Los SPD se diferencian de cualquier otro, porque su prestación se hace directamente en el domicilio o lugar de trabajo de las personas, para la satisfacción de sus necesidades básicas de bienestar y salubridad, así como para propiciar una adecuada **calidad de vida** y favorecer el desarrollo de las comunidades en sus territorios, los cuales son prestados por el Estado o por los particulares mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en los lugares donde habitan o laboran los usuarios, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado, a cambio del pago de una tarifa previamente establecida; por lo tanto son considerados fundamentales y desempeñan un papel primordial en el desarrollo económico y social. Los SPD de calidad son una condición esencial para la erradicación efectiva de la pobreza.

El acceso a los SPD está directamente relacionado con la garantía de derechos fundamentales de todos los habitantes municipales. Los SPD son considerados bienes

imprescindibles debido a su esencialidad, que permiten satisfacer las necesidades básicas para una adecuada calidad y dignidad de la vida humana.

Dentro del ordenamiento constitucional se puede distinguir dos tipos de derechos, derechos fundamentales de aplicación directa y derechos fundamentales por conexidad o aplicación indirecta, perteneciendo a estos últimos los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales se enmarca la prestación de los SPD (Riveros, 2010), que dada su naturaleza los hace merecedores de una protección directa mediante la acción de tutela, cuando la discriminación de los SPD afecta directamente derechos fundamentales como la vida, la salud y la dignidad humana.

Se reitera que los SPD son considerados también como un derecho colectivo, pues su obtención permite lograr un nivel de vida aceptable y un adecuado desarrollo de las personas y sus comunidades, así como su movilidad social ascendente; y a su vez este derecho colectivo es un mecanismo de garantía de otros derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad real y el derecho a la realización personal dentro de un proyecto comunitario. La legitimidad y gobernanza del Estado responde al cumplimiento de sus deberes sociales, y de la efectividad de la respectiva gestión pública. A través de la apropiada prestación de los SPD el Estado tiene uno de los principales instrumentos para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y positiva, es decir con equidad social.

Al reconocerse los SPD como un derecho esencial humano, toda persona deberá tener acceso a dichos servicios, sin que se pueda imponer trabas de cualquier tipo o circunstancia. Los SPD son soluciones efectivas a necesidades sociales y por tanto su atención justifica plenamente su universalidad, igualdad o uniformidad, regularidad y continuidad, así como su calidad y

sostenibilidad.

Se considera de gran relevancia consignar en esta *investigación aplicada* los conceptos y conclusiones del profesor Jose Silva Ruiz, catedrático de la ESAP, quien conoce a profundidad el tema de los SPD en Colombia, los cuales están consignados en su interesante escrito titulado “El desarrollo regulatorio, institucional y de gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: La evidencia en cuatro ciudades” (2015). Los conceptos y conclusiones se ordenaron en una secuencia diferente a como están en el artículo original, pero es un encadenamiento teórico conveniente para esta investigación.

Sobre la definición de un servicio público, como consecuencia de procesos políticos y sus alcances fundamentales, establece que:

El servicio público generalmente se entiende como una actividad orientada a la satisfacción de forma regular y continua de necesidades colectivas de interés general. La determinación de un servicio público o de un bien público es una decisión que se toma a través de procesos políticos; es decir, es la sociedad la que define que un servicio sea público o privado, prestado de manera directa por el sector público, por el sector privado o de manera conjunta (empresa de economía mixta). El proceso político puede darse en votación directa (votante primario) o a través de los representantes (congreso, asambleas, concejos municipales).

Como crítica a la organización institucional de los SPD en Colombia, el autor cita inicialmente a Caballero, Jadresic y Ramírez (2004):

El andamiaje institucional puesto en funcionamiento a raíz de las reformas, que incluyó la creación de las comisiones de regulación y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no ha respondido a las expectativas que se tenían

al aprobarse las leyes que les dieron origen. Por diferentes motivos, las comisiones de regulación de los servicios públicos en Colombia y la Superintendencia de Servicios Públicos no tienen el prestigio ni la credibilidad, que requieren instituciones de esta naturaleza frente a las empresas reguladas, los consumidores, el gobierno, el congreso y las cortes para que tengan la capacidad de cumplir su función de manera efectiva.

Utilizando esa cita como introducción, establece las deficiencias del esquema institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia:

La experiencia colombiana muestra algunos problemas de este esquema organizacional, como la no consolidación de “la autonomía e independencia y la especialización del regulador”, y la segmentación de las funciones reguladoras, al separar la función reguladora (comisiones) de la de supervisión y control (SSPD) y de la política sectorial -en cabeza de los ministerios sectoriales -.

Y posteriormente menciona el inconveniente que ocasiona que el Estado Colombiano sea propietario de empresas oficiales de SPD, y la representación en la junta directiva de esas entidades prestadoras sean a través de algunos ministerios colombianos, como es el caso de la **Electrificadora del Huila S.A. – E.S.P.** (ElectroHuila S.A. – E.S.P.), que es la empresa encargada de garantizar el servicio de energía eléctrica a cerca de un millón de habitantes del departamento del Huila, el cual fue adecuadamente expuesto en el capítulo de **Hipótesis** de esta *investigación aplicada*. Con respecto a esta dificultad manifiesta Silva Ruiz (2015) que:

Otro problema visible se presenta por el “conflicto de intereses” de los ministerios sectoriales, porque son responsables de algunas empresas oficiales de carácter

nacional que prestan servicios públicos, pero, a su vez, también tienen la responsabilidad de regular.

En Colombia no existe una frontera clara que delimite la política y la regulación. Algunos ministerios sectoriales establecen políticas que no tienen en cuenta a los expertos comisionados y que van en contra de sus decisiones, por ejemplo, cuando se establece mediante decretos los porcentajes de incremento de las tarifas u otros asuntos que terminan por deslegitimar las acciones del regulador.

También establece serias dificultades que se presentan entre las comisiones de regulación y las demás entidades gubernamentales que deben realizar la vigilancia y control de la adecuada prestación de los SPD en Colombia:

Otro problema hace referencia a la debilidad y la multiplicidad de funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la dispersión tanto de normas como de instituciones en lo que tiene que ver con la promoción y la defensa del servicio, y a la ausencia de una “segunda instancia” para las decisiones adoptadas por la comisión de regulación. Lo anterior, explica en parte las tensiones que ocasionalmente se presentan entre las Comisiones reguladoras y el Ejecutivo (gobierno nacional y gobiernos departamentales y municipales), así como entre la Comisión y las empresas públicas reguladas.

De igual manera cuestiona la efectividad de los organismos que representan a los usuarios de los SPD:

La prestación de los servicios públicos domiciliarios presenta permanentes reclamos y protestas por parte de los usuarios como consecuencia de los costos de las tarifas y los incrementos de las mismas. En términos generales, estos incrementos pueden ser

resultado de la ineficiencia de las empresas y los errores en la regulación relacionados con los altos costos medios. Sin embargo, la baja capacidad de acción colectiva de los usuarios y la heterogeneidad e intereses diversos de los estratos contrarrestan los actos de protesta social.

Y presenta un panorama negativo con respecto a los actuales mecanismos de control sobre las entidades prestadoras de los SPD, en cada uno de los territorios:

Los diferentes mecanismos de control sobre los prestadores de los SPD: el estatal (Superintendencia de SPD y de alguna manera las mismas Comisiones de regulación y los Ministerios Sectoriales), el social (Comités de Desarrollo y Control Social, Vocales de Control, Veedurías Ciudadanas, Ligas de Usuarios y otras formas organizativas de la sociedad civil, así como la formulación de peticiones, quejas y reclamos) y el privado (Auditorías Externas de Gestión), por su propia dinámica y naturaleza de cada uno de ellos, no permite realizar acciones conjuntas, pero tampoco se conocen de manera sistemática los resultados alcanzados por cada uno de estos actores, pues estos se gestionan y presentan de manera aislada y dispersa; es decir, no existe formas de publicidad sobre las evaluaciones para cada uno de los servicios y localidades del país.

Estos conceptos y críticas del Doctor Jose Silva Ruiz, con respecto a las falencias y problemas de la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia, son contundentes y están vigentes, tendiendo agravarse con el paso del tiempo, perjudicando de manera categórica no solo a los usuarios cautivos (suscriptores) sino también a los usuarios potenciales, y de igual forma a los municipios colombianos, pues no se cuentan con adecuados mecanismos de seguimiento y control que les permita cumplir sus obligaciones constitucionales y jurídicas, sociales y ambientales, para garantizar la existencia y prestación continua de todos los SPD en su

territorio, en forma eficiente y eficaz, con calidad y oportunidad.

Los gobiernos nacionales son responsables en último término de asegurar el acceso fiable y universal a los SPD en unos marcos normativos que prevean la rendición de cuentas. El diálogo social, a través de la gobernanza, se convierte en el elemento primordial en la elaboración de estrategias conjuntas por los interlocutores sociales a fin de mejorar la prestación de los SPD, y lograr que todas las comunidades puedan obtener esos servicios, y para mejorar la eficiencia y eficacia en su obtención y en su prestación.

La Constitución Política de 1991 instituyó para Colombia un nuevo modelo de Estado, recomendando que la **administración pública colombiana** estableciera conceptos organizacionales como la eficiencia y la eficacia en sus múltiples gestiones, desde la perspectiva de los principios de planeación, evaluación y control para la gestión pública.

La trascendencia de la eficiencia y la eficacia en la **administración pública** reside en que la eficiencia es la capacidad de utilizar a alguien o algo (recursos) de forma óptima para lograr un resultado específico, lo cual involucra hacer correctamente las cosas, concentrándose en el uso adecuado de los recursos, y la eficacia es la capacidad de lograr el efecto deseado o esperado, centrándose en hacer lo correcto en el momento adecuado, lo que implica direccionar los esfuerzos hacia metas que tengan sentido y sean alcanzables. Por lo tanto resulta importante para el sector público conocer los adecuados niveles de eficiencia y eficacia con los que se producen y suministran los diferentes servicios públicos a la sociedad.

Un gran beneficio de evaluar en forma permanente la eficiencia y la eficacia del sector público, es el correcto establecimiento de los objetivos que se pretenden alcanzar, los cuales deben ser posibles de obtener, pero significativos para el desarrollo progresivo de las comunidades.

En el extenso campo de la **administración pública**, los principios de eficiencia y eficacia deben partir de la premisa de la existencia de múltiples necesidades básicas insatisfechas y escasos recursos económicos para solucionarlas, lo cual amerita que se deben buscar alternativas para satisfacerlas con los recursos más económicos posibles, siempre dentro del marco legal y jurídico del país.

La abogada chilena Gabriela Gardais Ondarza en su artículo “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”, publicado en la revista de derecho de la Universidad Católica de Valparaíso – Chile (2002), insta que el concepto de eficiencia y su control debe establecer la “economicidad”, es decir la obtención de los recursos en sus costos alternativos más bajos, y que el concepto de eficacia y su control debe corresponder al “uso óptimo de los recursos”, los cuales son escasos y su empleo debe estar condicionado a su resultado, para poder medir el éxito de una gestión pública.

Gabriela Gardais también igualmente reitera en su artículo, que la concepción del Estado moderno exige como condición fundamental la presencia de la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos, ya que estos dos principios han dejado de pertenecer exclusivamente a la ciencia de la administración en su evaluación de una buena administración, o a la ciencia de la economía con respecto a la consecución de los objetivos productivos en el menor costo posible, y deben ser proyectados como exigencia jurídica a ser cumplida por la administración del Estado, convirtiéndolas en mandato legal y en conjunción con el principio de probidad.

Las entidades del Estado con sus instituciones públicas utilizan tanto recursos humanos, como materiales, así como económicos, que al ser utilizados en forma incorrecta, originan problemas en la prestación de los diferentes servicios públicos destinados a las comunidades, lo cual requiere aplicar los conceptos de eficiencia y eficacia como mecanismos de la

administración pública para el logro de los objetivos, siempre en procura de garantizar el bienestar común.

Los conceptos de eficiencia y eficacia han trascendido de la administración de empresas a ser aplicados a la **administración pública**, convirtiéndose en preceptos fundamentales para ser aplicados en todos los ámbitos de la gestión pública.

En términos generales, la palabra eficiencia (en procesos administrativos y económicos) se refiere a los recursos empleados y los resultados obtenidos.

Para la investigadora mexicana Yemina Cruz López (2009), el nivel de eficiencia de una organización denota el éxito o fracaso de la misma, puesto que esta eficiencia define el grado de optimización alcanzado de los recursos empleados en la producción de los servicios, para lo cual cita a Azofra (1994), que concluye que la eficiencia está definida “por la relación técnica que existe entre los recursos utilizados y la producción de bienes o servicios”.

En el año 2002, Benno Sander publicó un artículo en la Revista Educación, de la Interamericana de Desarrollo Educativo, denominado “Gestión y administración de los sistemas educacionales: Problemas y tendencias” (2002), en el cual plantea que: “La eficiencia es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo”. En este mismo año Paul Samuelson y William Nordhaus en su libro “Macroeconomía” (2002) señalan que: “La eficiencia significa la utilización de los recursos de la sociedad de manera más adecuada posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos”.

Idalberto Chiavenato en su libro “Fundamentos de la administración” (2004) expresa que eficiencia es la capacidad para determinar los objetivos apropiados, que implica hacer lo que se debe hacer en busca de lo mejor para las organizaciones, lo cual significa la utilización correcta

de los recursos (medios de producción) disponibles. Igualmente en este mismo año Harold Koontz y Heinz Weihrich publican el libro “Administración. Una perspectiva global” (2004), en el cual comentan que la eficiencia es "el logro de las metas con la menor cantidad de recursos".

De igual forma Stephen Robbins y Mary Coulter, en su libro “Administración” (2005), tipifica que la misma Coulter (1996) estableció que la eficiencia consiste en “obtener los mayores resultados con la mínima inversión”. A su vez Simón Andrade en su tratado “Diccionario de economía” (2005), define la eficiencia como la "expresión que se emplea para medir la capacidad o cualidad de actuación de un sistema o sujeto económico, para lograr el cumplimiento de objetivos determinados, minimizando el empleo de recursos".

Estrada, S. J. y Arias G. F. en su texto “Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento” (2007) opinan que la eficiencia es un término que expresa la relación obtenida como resultado efectivo entre una cierta aplicación de medios, medida como gastos y un determinado efecto medido como resultado para las organizaciones.

Y para complementar estas expresiones academias con respecto a la eficiencia, citamos a Jose Cegarra Sánchez, quien en su obra “Evaluación de la eficiencia de la investigación: Metodología de la investigación científica y tecnológica” (2015) considera que “la eficiencia requiere establecer, de alguna manera una relación entre los recursos suministrados y los resultados recibidos en un determinado tiempo”.

A su vez, e igualmente en términos generales, la palabra eficacia (en procesos administrativos y económicos) se refiere a conseguir los objetivos establecidos en el tiempo indicado.

Christopher Freeman en el año 1982 publica en su obra “La economía del cambio tecnológico” (1982), que “la eficacia es el grado de congruencia entre objetivos organizacionales y resultados observables. La eficacia está bien definida, solo si tanto los objetivos como los resultados, están bien definidos y la comparación entre los dos, es significativa”.

Igualmente Alfonso Luciano Parejo en su artículo “Los principios constitucionales de la eficiencia y eficacia de la administración pública” publicado en la Revista Artigo (1995), establece que la eficacia: “es el grado que alcanzan los objetivos o también la actuación para cumplir tales objetivos”.

Por su parte Alejandro Bouza Suarez publicó en la Revista Cubana de Salud Pública (2000) un escrito titulado “Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud”, en el cual señala que “La eficacia se refiere a los resultados en relación con las metas y cumplimiento de los objetivos organizacionales”.

Rosa María Lam Diaz y Porfirio Hernández Ramirez en su texto “Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿son sinónimos en el área de la salud?” (2008), tipifican que “La eficacia es la relación objetivos/resultados bajo condiciones ideales”.

Para María Saturnina Gil Basulto “la eficacia se mide por el cumplimiento de los objetivos de la organización”, y al respecto agrega “que para lograrlos deben estar alineados con la visión definida y ordenados sobre la base de sus prioridades e importancia para su cumplimiento”, con el propósito de “poder medir las expectativas de los clientes respecto a los productos y servicios”. Estos conceptos están contenidos en la exposición “Monitoreo y evaluación de la eficiencia y eficacia de los servicios financieros” (2011), el cual fue planteado en su disertación doctoral no publicada, pero que se considera un planteamiento completo sobre el concepto de eficacia.

Para perfeccionar estas expresiones académicas con respecto a la eficacia, citamos a Harold Koontz, Heinz Wehrich y Mark Cannice, en su libro “Administración. Una perspectiva global” (2012), en el cual perfeccionan que “la eficiencia es alcanzar los fines con el mínimo de recursos, lo que sintetiza de manera puntual la relación entre objetivos y recursos ”.

Y para complementar los conceptos de eficiencia y eficacia en el ámbito administrativo, citamos al austriaco Peter Ferdinand Drucker, quien es considerado como uno de los tres pilares del pensamiento administrativo moderno, en compañía de Henry Fayol y Frederick Taylor, el cual en su libro “La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas” (1978), menciona que la tarea administrativa es optimizar el rendimiento de los recursos. "La eficacia es la base del éxito: la eficiencia es una condición mínima para sobrevivir después de que se ha logrado el éxito. La eficiencia se preocupa de hacer bien las cosas. La eficacia de hacer las cosas que corresponden".

Con todas estas expresiones académicas podemos resumir que la eficiencia es el uso de recursos de manera adecuada, y la eficacia como el logro de los objetivos, lo cual establece que las organizaciones deben obtener los mayores resultados posibles, utilizando el menor número de recursos; entendiendo que la eficiencia y la eficacia, son la capacidad para el uso racional de los recursos y su optimización con vistas a cumplir objetivos y metas. Es así como la eficiencia y la eficacia implican que la **administración pública** no solo debe actuar u obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración es un criterio de legitimidad de ésta.

Tratándose de la **administración pública**, los conceptos de eficiencia y eficacia requieren un permanente desarrollo teórico y aplicabilidad para ser contemplados en una adecuada gestión de asuntos públicos, puesto que forman parte de aspectos fundamentales de la función pública, como son el control gubernamental y la rendición de cuentas, los cuales son

factores de legitimación de las instituciones gubernamentales.

La politóloga mexicana Hilda Aburto Muñoz, en su escrito Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas (2000), insta que “Por principio parece importante tener una definición funcional de ambos conceptos y para ubicarlos habría que decir que son los insumos que directamente impactan el desempeño de cualquier función administrativa”, y a continuación comenta que “En este contexto del desempeño organizacional, la eficiencia y la eficacia son las dos dimensiones más usadas para caracterizar a la administración”.

Desde una visión un poco más amplia, el análisis de la eficiencia y la eficacia debe establecerse como la capacidad del Estado de satisfacer la demanda de bienes y servicios, en los que se incluye los SPD, por parte de la sociedad, en todos sus componentes.

Desde la perspectiva constitucional, los conceptos de eficiencia y eficacia administrativa instituyen un conjunto de requerimientos para poder cumplir con el modelo de Estado establecido en la Constitución Política de 1991, como está registrado en la tesis de grado denominada “La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa” (2003), de Aníbal Rafael Zarate Pérez, en la cual se establece que “se requiere de toda una organización estatal preparada para velar por la óptima consecución de fines y cargas establecidos constitucionalmente”.

La **administración pública** no puede concebirse sin tener en cuenta su relación con las normas constitucionales que la orientan, y por lo tanto Zarate Pérez argumenta:

Desde esta nueva perspectiva, le corresponde a esta área del derecho y, en particular, a la disciplina científico-administrativa, es decir, aquella encargada del examen de la administración pública, bien sea desde el punto de vista descriptivo de cómo se

evidencia al interior de la sociedad (ser), o desde un enfoque encaminado a argumentar lo que idealmente constituiría la correcta expresión de esa administración a nivel social (deber ser), el estudio del contenido jurídico-público de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia para, con base en el alcance del mismo, entrar a formular sus construcciones científicas.

Para lograr eficiencia y eficacia del Estado Colombiano se requiere adecuados mecanismos de monitoreo y evaluación, que permitan análisis situacional y comprensión de los procesos, con el propósito de aumentar la efectividad (éxito) en la gestión pública.

Los conceptos de eficiencia y eficacia en la **administración pública** están adecuadamente desarrollados e incorporados en el marco conceptual de la presente *investigación aplicada* como principios rectores de la **administración pública colombiana**.

Considerando que la relación entre los usuarios (reales y potenciales) y las entidades prestadoras de los SPD se dan en presencia de asimetrías de información en beneficio de las empresas u oficinas de los SPD, estos operadores tienen incentivos para lograr ventajas de la relación contractual con los usuarios. Por tal razón, se deben tomar correcciones con el fin de neutralizar dicha asimetría, que les permita a los usuarios y a las entidades territoriales municipales y departamentales, contar con mecanismos de seguimiento y control, así como indicadores, que les permitan obtener herramientas administrativas y jurídicas que se requieren para hacer respetar los derechos de estos usuarios, ya sean reales o potenciales.

Estos mecanismos de seguimiento y control sobre los prestadores de los SPD, también les permitirán a las entidades de regulación, recibir retroalimentación por parte de las alcaldías municipales y actualizar las características de cada uno de los SPD y la viabilidad de los

prestadores, así como sobre la calidad y continuidad, para establecer un sistema de responsabilidades, y como ya está instaurado, un régimen de penalidad - calidad en compensación a los usuarios por daños causados, si el servicio es deficiente.

6.3 Marco Normativo

En esta *investigación aplicada*, la parte normativa, establecida por el ordenamiento jurídico del Estado Colombiano, incluyendo su doctrina (jurisprudencia), representa la parte más importante para comprender el problema planteado, y lograr establecer la implementación de la solución propuesta, puesto que después de la norma (propósito), debe venir la organización y posteriormente el desarrollo (eficiencia), para la consecución de las metas o fines (eficacia), y lograr el bien común o bienestar general. Por lo tanto, a continuación se relacionan las correspondientes leyes, decretos, resoluciones, sentencias y conceptos, que resultan relevantes, en cuanto a los SPD, su obtención y prestación. Es importante aclarar que todos los actos jurídicos, a continuación relacionados, constituyen declaración o manifestación de voluntad, sancionada por el derecho y destinadas a producir efectos jurídicos, que consisten en crear, modificar, transferir, transmitir o extinguir derechos y obligaciones con respecto a los SPD en la Republica de Colombia, y por lo tanto han sido referidos en varias partes de este trabajo final de profundización.

6.3.1 Constitución Política de Colombia del Año 1991

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991 es la carta magna de Colombia, la cual fue promulgada por la e Asamblea Nacional Constituyente y publicada en la Gaceta Constitucional número 114 del jueves 4 de julio de 1991; también se le conoce como la **constitución de los derechos humanos**.

Como lo resalta el exmagistrado de la Corte Constitucional Jose Gregorio Hernández “La Constitución de 1991 modernizó nuestro derecho público, consagró un concepto de democracia participativa, no solo democracia representativa, y moldeó unas instituciones sobre la base de valores y principios”.

La actual Constitución Política de Colombia de 1991 establece todo un mandato jurídico fundamental para los SPD. Se presenta a continuación el **Cuadro 1. Referencias sobre los servicios públicos domiciliarios en la Constitución Política de Colombia de 1991**, con los comentarios parafraseadas que al respecto están tipificadas en la actual carta magna, con el propósito de comprender lo reglamentado para este fin.

Cuadro 1. Referencias sobre los servicios públicos domiciliarios en la Constitución Política de Colombia de 1991	
Artículo	Comentario
Artículo 106	Establece que previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que esta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan los SPD dentro de la entidad territorial respectiva.
Artículo 150	Constituye que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes que regirán la prestación de los SPD.
Artículo 189	Enuncia que le corresponde al presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los SPD.
Artículo 289	Se tipifica que, por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, podrán adelantar con la entidad limítrofe del país vecino la prestación de los SPD.
Artículo 302	Menciona que la ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución Colombiana, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales, y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.
Artículo 311	Establece que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los SPD.

Artículo 319	Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.
Artículo 334	La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.
Artículo 356	Los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y los SPD de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.
Artículo 357	Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El gobierno nacional reglamentara la materia.
Artículo 365	Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Artículo 366	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
Artículo 367	La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los SPD, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los SPD se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.
Artículo 368	La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los SPD que cubran sus necesidades básicas.
Artículo 369	La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten SPD.
Artículo 370	Corresponde al presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los SPD y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Elaboración Propia.

Todos estos artículos que referencian los SPD en nuestra Constitución Política vigente, denotan la importancia de este tema para el progreso integral continuo de las comunidades colombianas.

6.3.2 Sentencia Numero T - 406 del 05 de Junio de 1992, Emitida por la Corte

Constitucional de Colombia

Sentencia proferida por el magistrado ponente Ciro Angarita Barón, donde se establece que uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho se encuentra en el concepto del

derecho fundamental. Su dimensión es objetiva en el ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado, y su administración no tiene sentido si no se considera como un mecanismo encaminado a la realización de esos derechos.

6.3.3 *Sentencia Numero T - 432 del 25 de Junio de 1992, Emitida por la Corte Constitucional de Colombia*

Sentencia proferida por el magistrado ponente Simón Rodríguez Rodríguez, donde se establece la igualdad ante la ley, los derechos fundamentales, la igualdad formal y la igualdad material. La igualdad de todas las personas ante la ley y las autoridades constituye un derecho constitucional fundamental.

6.3.4 *Ley 99 del 22 de Diciembre de 1993*

La Ley 99 de 1993, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 41146 del 22 de diciembre de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 99 de 1993 fundamento la política ambiental del país desarrollando diferentes principios rectores, entre los cuales podemos destacar, el desarrollo de la participación ambiental, manifestada en la Constitución Política de 1991; la regularización y naturaleza de las licencias ambientales; la estructuración del Sistema Nacional Ambiental; la creación de varios institutos de investigación ambiental; las tasas ambientales; y las reservas de la sociedad civil, entre otras disposiciones.

6.3.5 *Ley 136 del 2 de Junio de 1994*

La Ley 136 de 1994, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 41377 del 2 de junio de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Esta ley contempla los principios generales sobre la organización y el funcionamiento de los municipios colombianos y pretende solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, SPD, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación, con las demás entidades territoriales y la Nación. La personería municipal juega un papel muy importante con respecto al control de gestión y resultados de los prestadores de SPD, de acuerdo con la Ley 136 de 1994, y en compañía de la alcaldía municipal, deberán promover, asesorar y capacitar los Comités de Desarrollo y Control Social, así como a sus Vocales de Control.

6.3.6 Ley 142 del 11 de Julio de 1994

La Ley 142 de 1994, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 41433 del 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Esta tiene como objetivos generales garantizar eficiencia y calidad en la prestación de los SPD, ampliar la cobertura, mejorar el espacio a la participación privada, separar los roles del Estado regulador y empresario, racionalizar el régimen tarifario, administrar subsidios y garantizar la participación ciudadana. Esta Ley 142 de 1994 instauro las comisiones de regulación como el instrumento básico para crear y preservar unas condiciones que permitan asegurar una prestación eficiente y eficaz de los SPD.

El cambio institucional creado por la Ley 142 de 1994, tiene por objeto asegurar que, de conformidad con los principios constitucionales en materia de los SPD, que el Estado tenga los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar y controlar el desarrollo de los SPD, de tal manera que puedan alcanzar sus objetivos sociales dentro de un marco de mejoramiento continuo.

6.3.7 *Decreto 1524 del 15 de Julio de 1994, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)*

El Decreto 1524 de 1994, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones”.

En este decreto se delegan las funciones del presidente de la república, en lo que respecta al señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los SPD, a las comisiones de regulación respectivas, que el artículo 370 de la Constitución Política de 1991; es decir a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

6.3.8 *Decreto 1429 del 25 de Agosto de 1995, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)*

El Decreto 1429 de 1995, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se reglamenta el Capítulo I del Título V de la Ley 142 de 1994, en relación con el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”.

Este decreto se emitió con el objeto de organizar la participación ciudadana o comunitaria en la vigilancia de la gestión y en la fiscalización de las entidades de carácter privado, oficial o mixto, que presten los SPD.

Es fin esencial del Estado garantizar la participación de todos en las decisiones que los afecten, por lo que corresponde al gobierno nacional asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación de los SPD; Es deber de los ciudadanos participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; Los SPD son inherentes a la finalidad del Estado, por lo que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; La Ley 142 de 1994 ordenó en desarrollo de las normas constitucionales, la creación en todos los municipios de "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios".

6.3.9 *Sentencia Numero C - 450 del 04 de Octubre de 1995, Emitida por la Corte Constitucional de Colombia*

Sentencia proferida por el magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell, donde se establece que los SPD corresponden a la finalidad pública que ellos cumplen, denotando lo esencial de su función y se encuentran revestidos de contenido fundamental.

6.3.10 *Resolución 1416 del 18 de Abril de 1997, Emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)*

La Resolución 1416 de 1997, fue expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, "Por la cual se expide y adopta el Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios".

Como lo indica, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establece los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar las entidades públicas, privadas o mixtas que presten SPD, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

6.3.11 Ley 388 del 18 de Julio de 1997

La Ley 388 de 1997, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 43091 del 18 de julio de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991, y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley es conocida como la **Ley de Desarrollo Territorial**, para diferenciarla de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011); y establece un mandato para que todos los municipios del país formulen sus respectivos planes de ordenamiento territorial. Dicha ley define el ordenamiento territorial como: “...un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas...”, “...en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.” (artículo 5, Ley 388 de 1997). Y define el plan de ordenamiento territorial como: “...el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. (artículo 9, Ley 388 de 1997).

Esta ley pretende hacer efectivos los derechos constitucionales de los SPD en Colombia.

6.3.12 Ley 489 del 29 de Diciembre de 1998

La Ley 489 de 1998, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 43464 del 30 de diciembre de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

La presente ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la **administración pública colombiana**.

6.3.13 Ley 689 del 28 de Agosto de 2001

La Ley 689 de 2001, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 44537 del 28 de agosto de 2001, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994”.

Esta ley tipifica que le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar un Sistema Único de Información (SUI) que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de SPD sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable, e igualmente con el propósito de evitar duplicidad de funciones en materia de información relativa a los SPD.

6.3.14 Ley 715 del 21 de Diciembre de 2001

La Ley 715 de 2001, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 44654 del 21 de agosto de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

La presente ley regula la participación de propósito general, señala competencias de la Nación y de entidades territoriales en especial en relación con el Sistema General de Participaciones, en servicios públicos, transporte, vivienda, sistema agropecuario, materia ambiental, deporte, recreación, reclusión, cultura, prevención, etc.

6.3.15 Documento 3168 del 23 de Mayo de 2002, Emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)

El Documento CONPES 3168 de 2002, fue expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el cual establece la “Estrategia para la puesta en marcha del Sistema Único de Información de los Servicios Públicos Domiciliarios”.

En dicho documento se aprobaron los objetivos y la estrategia para adoptar el SUI para los SPD, el cual es determinado, administrado, mantenido, y operado por la SSPD.

6.3.16 Resolución 13092 del 30 de Octubre de 2002, Emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)

La Resolución 13092 de 2002, fue expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, “Por la cual se establece el Formato Único de Información para las Empresas de Servicios Públicos”.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establece los sistemas de información obligatoria que deben organizar y mantener actualizados las empresas de SPD para que su presentación al público sea confiable.

6.3.17 Resolución 072 del 29 de Octubre de 2002, Emitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

La Resolución 072 de 2002, fue expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia, “Por la cual se establece la metodología para clasificar las personas prestadoras de los servicios públicos, de acuerdo con el nivel de riesgo y se definen los criterios, las metodologías, indicadores, parámetros y modelos de carácter obligatorio que permiten evaluar su gestión y resultados”.

La presente resolución aplica a las entidades prestadoras de los SPD de energía eléctrica y gas combustible.

6.3.18 Ley 850 del 18 de Noviembre de 2003

La Ley 850 de 2003, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 45376 del 18 de noviembre de 2003, “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

La vigilancia de la gestión pública por parte de la veeduría ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Establece que las veedurías ciudadanas son una institución jurídica, con principios democráticos que rigen su organización.

6.3.19 Resolución 315 del 11 de Febrero de 2005, Emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)

La Resolución 315 de 2005, fue expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, “Por medio de la cual se establecen las metodologías para clasificar las personas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de acuerdo con el nivel de riesgo”.

La presente resolución se aplica a todas las personas prestadoras de SPD de acueducto, alcantarillado y aseo.

6.3.20 Ley 1176 del 27 de Diciembre de 2007

La Ley 1176 de 2007, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 46854 del 27 de diciembre de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Pretende asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios que no se encuentran certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente esos servicios, en los términos de la Ley 142 de 1994.

6.3.21 Decreto 4712 del 15 de Diciembre de 2008, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 4712 de 2008, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país.

6.3.22 Decreto 4107 del 2 de Noviembre de 2011, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 4107 de 2011, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”.

Este decreto pretende formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del gobierno nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitaria y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

6.3.23 Decreto 3571 del 27 de Septiembre de 2011, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 3571 de 2011, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del País, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo,

teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

6.3.24 Decreto 381 del 16 de Febrero de 2012, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 381 de 2012, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”.

El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector de minas y energía.

6.3.25 Ley 1551 del 6 de Julio de 2012

La Ley 1551 de 2012, fue emitida por el Congreso de la República de Colombia, y publicada en el diario oficial número 48483 del 6 de julio de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

La presente ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución Política y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Esta ley modifica y actualiza artículos de la Ley 136 de 1994 ya referenciada.

6.3.26 Decreto 1260 del 17 de Junio de 2013, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 1260 de 2013, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)”.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, es una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, técnica y financiera, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

6.3.27 Decreto 025 del 10 de Enero de 2014, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 025 de 2014, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo”.

La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. La Defensoría del Pueblo tiene autonomía administrativa y presupuestal.

6.3.28 Concepto 242 del 18 de Abril de 2016, Emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)

El Concepto 242 de 2016, fue expedido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el cual establece que en principio, el prestador es la persona responsable directa de la prestación de los SPD, quien tiene, junto con el suscriptor o usuario, la calidad de parte en el contrato de condiciones uniformes y que, en consecuencia, se encuentra sujeto a la vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

6.3.29 Decreto 2189 del 23 de Diciembre de 2017, Emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Decreto 2189 de 2017, fue expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”.

El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno.

6.3.30 *Concepto 317 del 7 de Mayo de 2020, Emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)*

El Concepto 317 de 2020, fue expedido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el cual establece que 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, y en consecuencia, está obligada a informar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de una empresa, las fallas que encuentren en el control interno, y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa.

6.4 Marco Conceptual

El marco conceptual integra los componentes del problema encontrado, con el propósito de establecer las relaciones entre ellos, permitiendo su análisis en esta *investigación aplicada*, para lograr después encontrar soluciones factibles y prácticas, de posible implementación inmediata.

6.4.1 *Organización Administrativa y Normativa de los SPD en Colombia*

Resulta necesario recordar que como desarrollo de la Constitución de 1991, el legislativo expidió la Ley 142 de 1994, y demás leyes complementarias, con lo cual la normatividad aplicable a la prestación de SPD no sólo está definida por las disposiciones de carácter constitucional, sino también por el desarrollo de las respectivas leyes.

La Ley 142 de 1994 tiene como objetivos generales garantizar eficiencia y calidad en la prestación de los SPD, ampliar la cobertura, mejorar el espacio a la participación privada, separar los roles del Estado regulador y empresario, racionalizar el régimen tarifario, administrar subsidios y garantizar la participación ciudadana. El cambio institucional creado por esta Ley 142 de 1994, tiene por objeto asegurar que, de conformidad con los principios constitucionales en materia de los SPD, el Estado tenga los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar y controlar el desarrollo de los SPD, de tal manera que puedan alcanzar sus objetivos sociales dentro de un marco de mejoramiento continuo.

Sergio Roberto Matías Camargo expuso en su artículo “Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control”, que “Como resultado de los procesos de liberalización de la economía y de la privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos ocurridos en las últimas tres décadas, el Estado se ha transformado de interventor, proveedor o prestador, en regulador y controlador” (2015).

Para establecer la función de regulación, vigilancia y control de los SPD por parte del Estado, la Ley 142 de 1994 creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario (SSPD), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). En este contexto, el objetivo de la acción reguladora, de

vigilancia y la de control, es el logro de altos niveles de calidad y cobertura exigidos por la equidad social y coordinados por la política estatal.

La Ley 689 de 2001, en su artículo 14 determinó que corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar un Sistema Único de Información (SUI) que se surtirá de la información obligatoria, proveniente de los prestadores de los SPD. El SUI tiene como principio fundamental la exigencia de información pertinente a cada uno de los prestadores de los SPD, para establecer los datos que permitan a las entidades del gobierno nacional evaluar los diferentes parámetros en la prestación de cada uno de los SPD. El SUI cuenta con reportes estructurados en cuatro temas: administrativo, comercial, financiero y técnico (operativo).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), quien es el principal organismo asesor del gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, emitió el documento oficial número 3168, de fecha mayo 23 de 2002, con el cual se aprobó la “Estrategia para la puesta en marcha del sistema único de información de los servicios públicos domiciliarios”. Con este documento se instauró formalmente la existencia del SUI y se estableció la obligatoriedad de:

Los flujos de información de prestadores de los servicios públicos hacia las entidades del gobierno, de tal manera que la toma de decisiones en materia económica y social, así como la regulación y el seguimiento puedan ejercerse con base en datos completos, confiables y oportunos.

Las dos comisiones, CREG y CRA, tienen como objetivo básico asegurar una adecuada prestación de los SPD esenciales en beneficio de los usuarios en términos de calidad, oportunidad y costos.

Sin embargo, es también pertinente establecer el concepto que Hernán Alejandro Olano García le asigna a las comisiones de regulación, en el artículo “Las Comisiones de Regulación”, el cual fue publicado en la revista jurídica Pielagus de la Universidad Surcolombiana, en el año 2008:

Las Comisiones de Regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

Con ese propósito han promulgado cada comisión, una resolución que regula y controla la prestación de los SPD que tienen a su cargo, y en donde se definen los criterios de eficiencia; y desarrolla los indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa, de cada prestador de los SPD. La Comisión de Regulación de Energía y Gas promulgó la Resolución CREG No. 072 de 2002, y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico público la Resolución CRA No. 315 de 2005.

Una vez más se recuerda que le corresponde a los municipios colombianos, de acuerdo con la Constitución Política y el marco normativo respectivo, asegurar que se presten debidamente los SPD en su territorio; así como realizar y actualizar la estratificación los

inmuebles residenciales, industriales y comerciales; que se logre la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización en las entidades prestadoras de los SPD; igualmente, apoyar y capacitar los comités de desarrollo y control social; la preservación y defensa del medio ambiente; entre otras muchas obligaciones de los municipios con respecto a los SPD.

La Personería Municipal juega un papel muy importante con respecto al control de gestión y resultados de los prestadores de los SPD, ya que de acuerdo con la Ley 136 de 1994, y en compañía de la alcaldía municipal, deberán promover, asesorar y capacitar los Comités de Desarrollo y Control Social, así como a sus Vocales de Control, cumpliendo con el Decreto 1429 de 1995.

El control social no solo es consulta, control y seguimiento, va más allá, debe contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia. Su fortalecimiento implica beneficios puntuales para la democracia representativa, la gestión pública participativa y la disminución de los conflictos.

El plan nacional de formación control social a la gestión pública, ha publicado a través del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, el módulo 6 de la fase de focalización (2018) “Control Social a los Servicios Públicos”, en colaboración de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual está registrado los siguientes apartes:

En síntesis, tanto la acción de la Superintendencia de Servicios Públicos como el ejercicio del control social ciudadano contribuyen a mejorar la gestión pública y privada de los servicios públicos, lo que incide en mejores condiciones de calidad de vida para la población. Además, y mucho más importante, el espíritu de la ley transforma al

ciudadano anónimo en la razón de ser del sector, por lo cual, la excelencia en el servicio es el objetivo central de la orientación e información a los usuarios. La participación, a través del control social, se concibe como una fuerza social, ciudadana y comunitaria proactiva, que además de vigilar y fiscalizar, contribuye en la gestión mediante la presentación de peticiones para influir en la planeación y en la toma de decisiones.

De igual forma el Concejo Municipal puede jurídicamente establecer un seguimiento y control de todos los prestadores de los SPD de su territorio, de acuerdo con el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y al artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. Esta condición legal es muy importante para la solución propuesta, puesto que permite mediante acuerdos interadministrativos, que las alcaldías municipales puedan contar con herramientas jurídicas para obtener la información de los prestadores de SPD y realizar el seguimiento y control que se requiere.

Otra de las obligaciones que tiene un municipio en Colombia es poder establecer un ordenamiento territorial acorde con la actual legislación y poder realizar la disposición ordenada de los habitantes, las actividades y la infraestructura en el territorio. El ordenamiento territorial es muy importante pues busca reducir las disparidades del desarrollo regional y los problemas de integración económica. El plan de ordenamiento territorial municipal se define como el instrumento básico para implementar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (artículo 9 de la Ley 388 de 1997). Igualmente, esta ley en su artículo 31 establece que el suelo urbano lo constituyen:

Las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

De igual forma esta misma Ley 388 de 1997, en su artículo 32, establece que el suelo de expansión urbana lo constituyen:

La porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los programas de ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

De la misma manera esta la Ley 388 de 1997, en su artículo 34, establece que el suelo suburbano lo constituyen:

Las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de

expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.

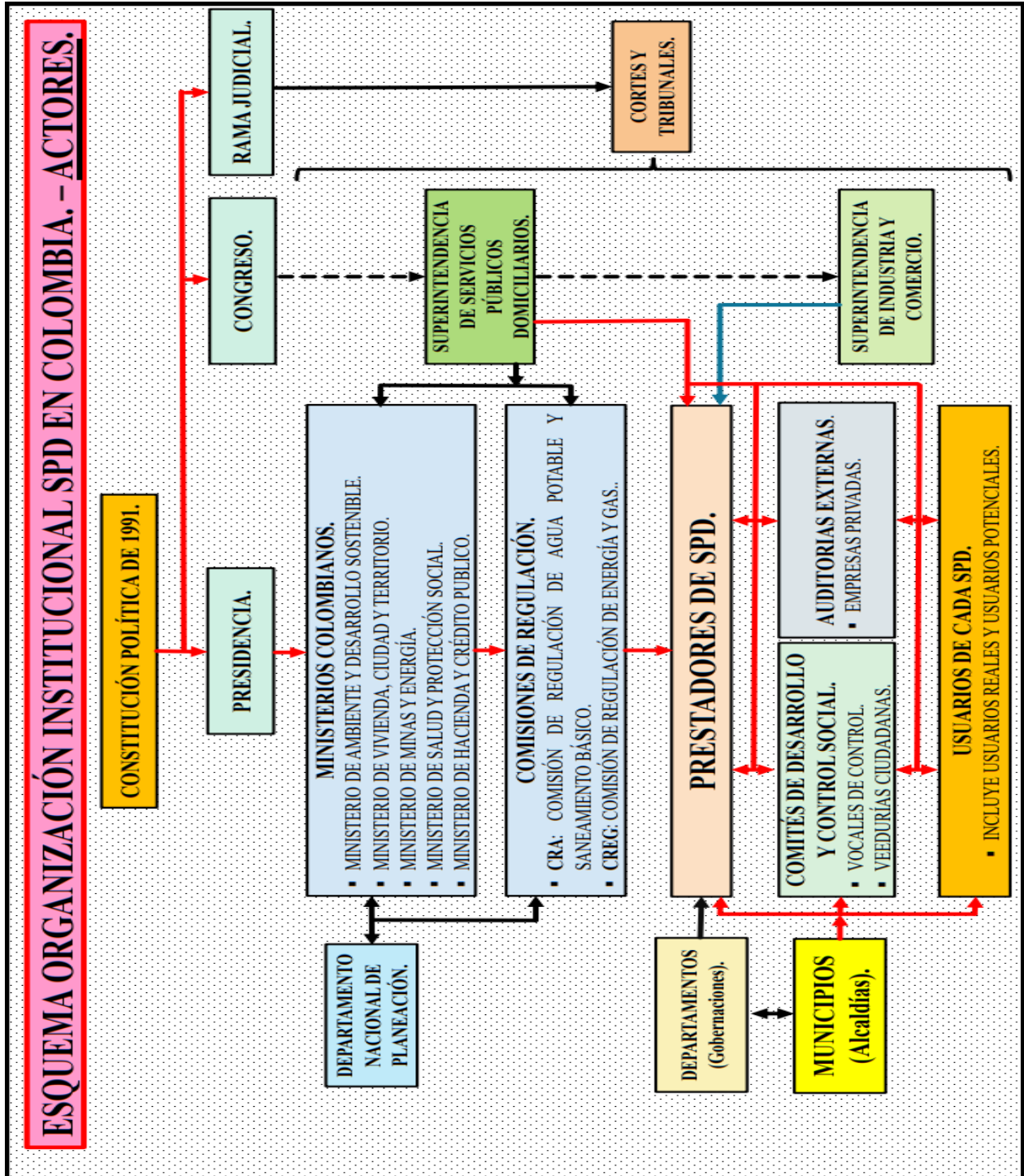
Para lograr comprender adecuadamente la organización administrativa y normativa de los SPD en Colombia, resulta esencial entonces, para esta *investigación aplicada*, poder establecer las diferencias fundamentales entre la organización institucional de los SPD en Colombia, con respecto a la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia, para lo cual se realizaron gráficas esquemáticas, tanto para la organización (ver **Gráfica 2. Organización Institucional de los SPD en Colombia – Actores**), como para la estructura (ver **Gráfica 3. Estructura Institucional Regulación, Vigilancia y Control de SPD en Colombia –Actores**).

Estas dos gráficas permitieron identificar todos los actores de los SPD en Colombia y sus interrelaciones de orden jurídico, administrativo y funcional, permitiendo evidenciar el problema en forma precisa. Posteriormente, en este documento de *investigación aplicada*, se encuentran explicadas las descripciones de la organización institucional de los SPD en Colombia y sus actores, como de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en

Colombia con sus Actores; aunque resulta repetitivo establecer a cada uno de los actores en cada escenario (organización y estructura), se consideró ineludible para lograr pleno entendimiento de la falla estructural en la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia.

Gráfica 2.

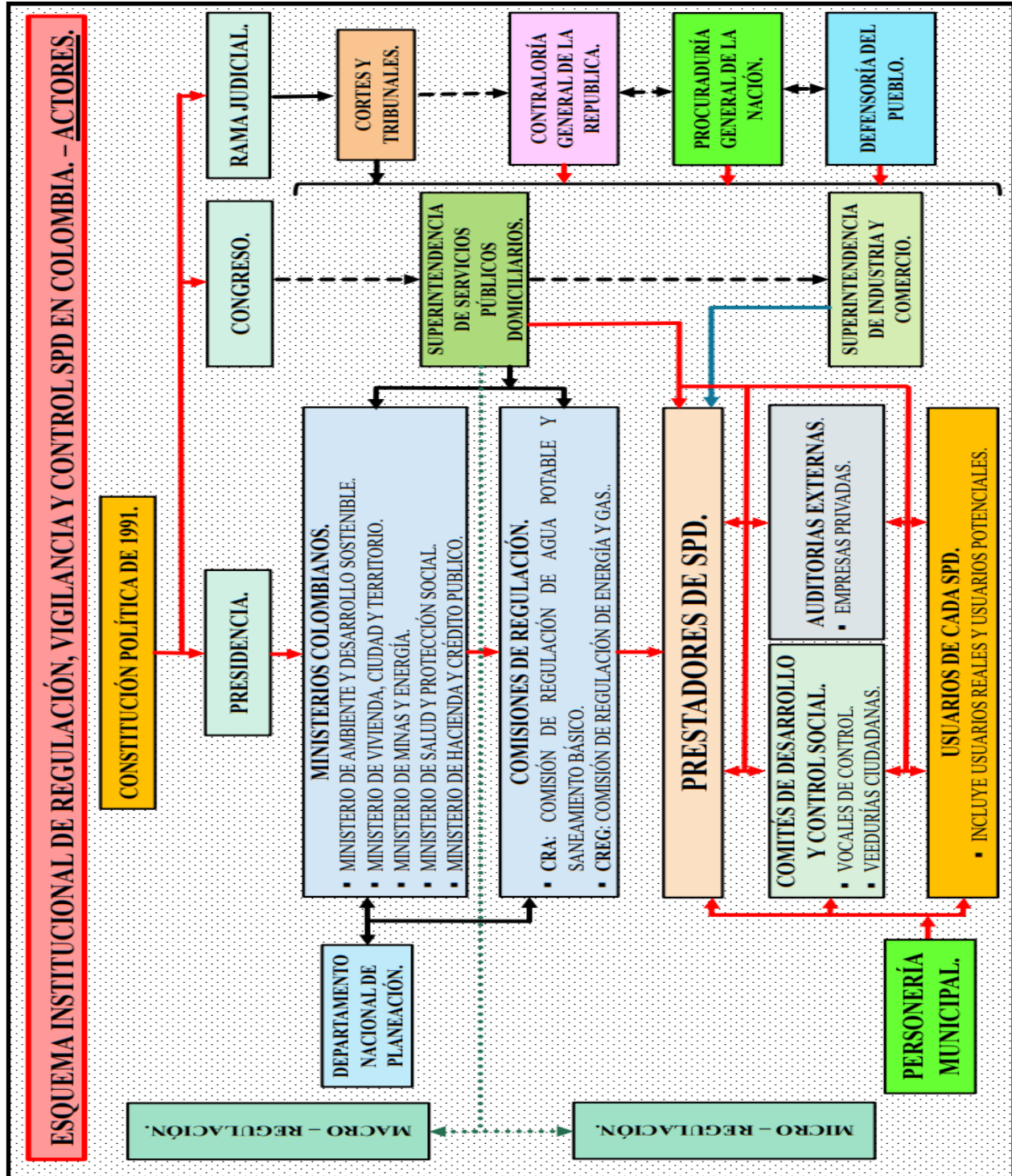
Organización Institucional de los SPD en Colombia – Actores.



Fuente: Elaboración Propia.

Gráfica 3.

Estructura Institucional Regulación, Vigilancia y Control de SPD en Colombia – Actores.



Fuente: Elaboración Propia.

6.4.1.1 Organización Institucional de los SPD en Colombia y sus Actores. La organización institucional de los SPD en Colombia está regida por la Constitución Política de 1991, la cual está vigente y de obligatorio cumplimiento, que como ya se expuso varias veces en este escrito, dicto establecer un ordenamiento jurídico, a través de leyes y decretos, especialmente la Ley 142 de 1994, de todo el sector de los SPD. Después de efectuar una investigación normativa sobre este tema, se logró realizar la **Gráfica 2. Organización Institucional de los SPD en Colombia – Actores**, anteriormente mostrada, en la cual se identificó cada uno de los actores que desempeñan un papel cardinal en este sector.

A continuación, se presenta el **Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la Republica de Colombia**, con los respectivos comentarios para establecer una descripción breve de su función.

Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia	
Actor	Comentario
Presidencia de la Republica	El artículo 188 de la Constitución Colombiana establece que “El presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”. En el artículo 189, numeral 22, enuncia que le corresponde al Presidente de la Republica “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos” y en el artículo 370 tipifica que “Le corresponde al presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los SPD y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten”.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)	Dentro de las funciones asignadas a este ministerio se encuentra la de articular las políticas de agua potable y saneamiento básico con las de manejo integral del recurso hídrico, en el marco de la planeación y ejecución de los proyectos para la prestación los servicios públicos de acueducto. alcantarillado y aseo, para garantizar su sostenibilidad. Esos proyectos deben estar articulados con los diferentes instrumentos de planeación del nivel regional y local.

<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</p>	<p>El artículo 1 del Decreto Ley 3571 de 2011, estableció que: “Objetivo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”.</p>
<p>Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía)</p>	<p>Dentro de las funciones asignadas a este ministerio se encuentra la de formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y gas combustible, así como expedir los reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica y gas combustible, sus usos y aplicaciones (Decreto 381 de 2012).</p>
<p>Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud)</p>	<p>El Decreto 4107 de 2011, en el numeral 3 del artículo 2 de funciones, establece que: “Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitaria y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades”. En el mismo artículo 2, en el numeral 24 registra “Promover acciones para la divulgación del reconocimiento y goce de los derechos de las personas en materia de salud, promoción social, y en el cuidado, protección y mejoramiento de la calidad de vida”.</p>
<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda)</p>	<p>Los objetivos del Ministerio está plenamente identificados en el artículo 2 del Decreto 4712 de 2008, el cual enuncia que: “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República, y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados, para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la Ley”.</p>

<p>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</p>	<p>De acuerdo con el numeral 28, del artículo 3, del Decreto 2189 de 2017, una de las funciones del DNP es “Diseñar la política para la prestación de servicios públicos domiciliarios, participar a través de las Comisiones de Regulación y desarrollar estrategias de control y vigilancia para la adecuada y suficiente prestación de estos servicios”. Además, en el artículo 1 de este mismo decreto quedo establecido que el DNP se integrará, entre otras, con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) para desarrollar sus objetivos.</p>
<p>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)</p>	<p>La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), es una entidad del orden nacional, creada mediante el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, como unidad administrativa especial con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, regida por la Constitución Política y por la ley; sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Mediante el Decreto 1524 de 1994 le fueron delegadas las funciones, relativas al señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. La CRA está integrada por: 1.) El ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien la preside. 2.) El ministro de Salud y Protección Social. 3.) El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 4.) El director del Departamento Nacional de Planeación. 5.) Cuatro (4) expertos comisionados de dedicación exclusiva nombrados por el presidente de la República, para periodos fijos de cuatro (4) años. 6.) El superintendente de servicios públicos domiciliarios o su delegado; con voz, pero sin voto.</p>
<p>Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG):</p>	<p>El Decreto 1260 de 2013, establece en el “Artículo 1. Nombre y Naturaleza Jurídica. La Comisión de Regulación de Energía y Gas, es una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, técnica y financiera, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía”. En el artículo 2, identifica el objeto así: “Objeto. La Comisión de Regulación de Energía y Gas tiene por objeto regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad”. Y en el artículo 3, establece que la Comisión de Regulación de Energía y Gas estará integrada así: 1.) El ministro de Minas y Energía, quien la presidirá. 2.) El ministro de Hacienda y Crédito Público. 3.) El director del Departamento Nacional de Planeación. 4.) Ocho (8) expertos Comisionados de dedicación exclusiva, designados por el presidente de la República para períodos de cuatro (4) años, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Los expertos podrán ser reelegidos. 5.) El superintendente de servicios públicos domiciliarios o su delegado; con voz, pero sin voto, para los temas que correspondan a servicios públicos domiciliarios.</p>

<p>Departamentos Colombianos</p>	<p>La Constitución Política de 1991 establece al Estado Colombiano como una República unitaria que se divide administrativa y políticamente en treinta y dos (32) departamentos, los cuales son gobernados desde la ciudad capital. Adicionalmente, existen los distritos especiales y las áreas metropolitanas. La soberanía recae sobre la Nación como unidad y, a su vez, Colombia posee una descentralización administrativa por medio de la cual gran parte de la administración del Estado se reparte entre los treinta y dos departamentos con sus municipios. Los departamentos forman regiones geográficas, culturales y económicas. El artículo 286 de dicha Constitución Política de 1991 enuncia que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”. En el artículo 367 de la Constitución Política se establece que “Los SPD se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación”.</p>
<p>Municipios Colombianos</p>	<p>Los departamentos se subdividen en municipios, cuya administración está a cargo de un alcalde y un Concejo Municipal, elegidos por voto popular para un período igual que el de los dignatarios departamentales. Los municipios corresponden al segundo nivel de división administrativa y Colombia posee mil ciento veintidós (1122) municipios registrados ante el DANE. Algunos departamentos con elevado número de municipios han optado por reconocer la existencia de provincias, distritos, regiones o subregiones siendo estas un conjunto de municipios con afinidades culturales, geográficas o históricas, donde se localiza un centro urbano de mayor importancia como capital y desde allí funcionan instituciones locales con jurisdicción sobre los otros municipios. Estas subregiones carecen de reconocimiento jurídico. De acuerdo con el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia vigente: Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.</p>
<p>Congreso Colombiano</p>	<p>El Congreso de la República de Colombia es la legislatura bicameral del Estado Colombiano conformado por el Senado y por la Cámara de Representantes. El Congreso es un cuerpo colegiado actualmente conformado por 108 senadores y 172 representantes, en el que cada uno, tiene igualdad de poder y de responsabilidad. La Constitución Política de Colombia de 1991, proclama al congreso como el máximo órgano representativo del poder legislativo, y según el artículo 114, le corresponde al congreso de la República de Colombia reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p>

<p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario (SSPD)</p>	<p>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, también conocida como “Superservicios”, es un organismo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, creado por la Constitución de 1991, que por delegación del presidente de la República de Colombia, ejerce inspección, vigilancia y control, sobre las entidades y empresas prestadoras de los SSPD (2022).</p>
<p>Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)</p>	<p>La Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad nacional de protección de la competencia, los datos personales y la metrología legal, protege los derechos de los consumidores a través del ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. La política de protección al consumidor tiene su fundamento en el reconocimiento de la necesidad de acciones tendientes a reconocer los derechos de los consumidores, a la seguridad, la salud y protección de los legítimos intereses económicos, así como a la información y a la participación. Una de sus funciones es la verificación de la aplicación de los reglamentos técnicos de los SPD (SSPD, 2017).</p>
<p>Rama Judicial</p>	<p>A la rama judicial le corresponde administrar justicia, solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos, igualmente entre éstos y el Estado, así como decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. Dichos pronunciamientos toman principalmente la forma de sentencias, fallos, o autos. Esto quiere decir que es la encargada hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y en las leyes, con el fin de lograr y mantener la convivencia social (DAFP, 2022).</p>
<p>Cortes y Tribunales</p>	<p>La rama judicial colombiana, con sus cortes y tribunales, se encarga de hacer cumplir las leyes que hay en nuestro país, proteger los derechos y decidir qué sucede con las personas y las instituciones que no los cumplen. Se busca que las cortes y tribunales actúen en beneficio de los derechos de los ciudadanos. Tal y como lo establece el artículo 228 de la Constitución Política, la administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será descentrado y autónomo.</p>

<p>Prestadores de los SPD</p>	<p>En principio, el prestador es la persona responsable directa de la prestación de los SPD, quien tiene, junto con el suscriptor o usuario, la calidad de parte en el contrato de condiciones uniformes y que, en consecuencia, se encuentra sujeto a la vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El prestador, además, es siempre una de las personas autorizadas, en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, para prestar los SPD en el país y puede hacerlo o no a través de la contratación de una o varias de las actividades inherentes y/o complementarias a los mismos. En el primer caso, dispondrá de los recursos humanos, técnicos físicos y financieros necesarios para la prestación del servicio, en tanto que, en el segundo caso, al no contar con uno o varios de dichos recursos podrá contratarlos. También puede suceder que al estudiar la viabilidad del negocio el prestador determine que dicha contratación lo hace más eficiente (SSPD, 2016).</p>
<p>Comités de Desarrollo y Control Social</p>	<p>Son espacios de participación creados por usuarios como mecanismo para ejercer el control social en los SPD esenciales. Según el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, que trata de la organización del control social de los SPD, se establece que: “En desarrollo del Artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliario compuestos por Usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno (1) o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios”.</p>
<p>Vocales de Control</p>	<p>Los vocales de control social son los representantes de los usuarios de los SPD frente a los prestadores y las entidades territoriales. En el mismo artículo 62 de la Ley 142 de 1994, en el séptimo párrafo está escrito que: “Cada uno de los comités elegirá entre sus miembros para un período un vocal de control, quien actuará como representante del comité ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios que vaya a vigilar la organización, ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales, en lo que tiene que ver con dichos servicios públicos, y podrá ser removido en cualquier momento por el comité, por decisión mayoritaria de sus miembros”.</p>
<p>Veedurías Ciudadanas</p>	<p>De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 850 de 2003, se define la veeduría ciudadana como “el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.</p>

<p>Audidores Externos</p>	<p>Más conocidos como auditores externos de gestión y resultados. Están descritos en el artículo 51 de la Ley 142 de 1994, así: “Independientemente del control interno, todas las Empresas de Servicios Públicos están obligadas a contratar una auditoría externa de gestión y resultados permanente con personas privadas especializadas”. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en su concepto 317, del 7 de mayo de 2020, registra que: “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 y, en consecuencia, está obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de una empresa, las fallas que encuentren en el control interno, y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa. En todo caso, deberán elaborar, además, al menos una vez al año, una evaluación del manejo de la entidad prestadora”.</p>
<p>Usuario o Suscriptor</p>	<p>Técnicamente se le denomina usuario o suscriptor a la persona natural o jurídica que se beneficia de uno de los SPD. Existen usuarios reales y potenciales. Según el numeral 14.33 del artículo 14, de la Ley 142 de 1994, la definición de usuario es “Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor”. De igual forma en el numeral 14.41 del mismo artículo define que suscriptor es la “Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos”. También es muy importante resaltar y reiterar lo establecido en el artículo 2 de esta misma ley, sobre la intervención del Estado en los servicios públicos: "El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines: 2.1.) Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los Usuarios”.</p>
<p>Usuarios Reales</p>	<p>Son los consumidores o suscriptores de alguno de los SPD; dicho de otra manera, un usuario real es la persona natural o jurídica que efectivamente utiliza uno de los SPD, es decir que el prestador de los SPD tiene registros de su existencia de manera concreta.</p>
<p>Usuarios Potenciales</p>	<p>Son los usuarios que aún no son reales; es decir que pueden obtener los SPD pero que no se han convertido en consumidores o suscriptores. Por lo tanto, se pueden definir como un posible usuario que no ha podido lograr el servicio público, probablemente por barreras de algún tipo que le impiden obtener los SPD. Los prestadores de los SPD deben ofrecer sus servicios tanto para los usuarios reales como para los usuarios potenciales, planeando un futuro en donde su universo de usuarios esté constituido por ambos.</p>

Elaboración propia.

6.4.1.2 Estructura Institucional para la Regulación, Vigilancia y Control de los SPD en Colombia y sus Actores. La estructura institucional colombiana para la regulación, vigilancia y control de los SPD está ordenada jurídicamente, a través de leyes y decretos, cuya disposición también parte fundamentalmente desde la Ley 142 de 1994. Igualmente, después de realizar una investigación normativa sobre este tema, se logró realizar la **Gráfica 3. Estructura Institucional de Regulación, Vigilancia y Control de los SPD en Colombia – Actores**, anteriormente mostrada, en la se identificó cada uno de los actores que desempeñan un papel clave en la regulación, vigilancia y control, de este sector.

A continuación, se presenta el **Cuadro 3. Actores - Estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia**, con los respectivos comentarios para reiterar una descripción breve de su propósito.

El cuadro está dividido en las siguientes categorías de actores:

- 1.) Macro-Regulación, Vigilancia y Control.
- 2.) Micro-Regulación, Vigilancia y Control.
- 3.) Vigilancia y Control.
- 4.) Actores Primarios.

Se reitera que aunque resulta repetitivo establecer a cada uno de los actores en cada escenario, se consideró ineludible para lograr pleno entendimiento de la falla estructural en la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia.

Cuadro 3. Actores - Estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia	
Actor	Comentario
MACRO - REGULACIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	
Presidencia de la Republica	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Congreso Colombiano	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Ministerio de Minas y Energía (MinEnergia)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
MICRO - REGULACIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	
Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG):	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario (SSPD)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL	
Rama Judicial	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Cortes y Tribunales	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Comités de Desarrollo y Control Social	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Vocales de Control	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Veedurías Ciudadanas	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Audidores Externos	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Contraloría General de la Republica	El artículo 267 de la Constitución Política de 1991, establece que “La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización” y además que “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.

Procuraduría General de la Nación	<p>La Procuraduría General de la Nación es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del ministerio público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las Personerías. La Procuraduría tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el estatuto orgánico del presupuesto nacional. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la ley a servidores públicos, y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales:</p> <p>1.) La función preventiva. Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría que está empeñada en prevenir antes que sancionar, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.</p> <p>2.) La función de intervención. En su calidad de sujeto procesal la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones contencioso administrativa, constitucional, y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el procurador general de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.</p> <p>3.) La función disciplinaria. La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el código único disciplinario (Ley 734 de 2002).</p>
--	---

Defensoría del Pueblo	<p>El Decreto 025 del 10 de enero de 2014, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo”, tipifica en su artículo 1, la naturaleza jurídica de esta entidad, estableciendo que: “La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos. La Defensoría del Pueblo tiene autonomía administrativa y presupuestal”.</p> <p>El artículo 2 informa su objeto: “La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario; atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior; y, proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos de la ley”.</p>
Personería Municipal	<p>Las personerías son organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, que ejercen la función de ministerio público y que están encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control disciplinario en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado Social de Derecho, y de la promoción del control social de la gestión pública.</p> <p>La naturaleza jurídica, ante la inexistencia de disposición normativa que precise con claridad y exactitud la ubicación de las personerías en el entramado institucional del poder público, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a partir de lo dispuesto en el artículo 313, numeral 8, de la Constitución Política, preceptúa que a los concejos municipales corresponde, entre otras, “elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine” y por lo tanto se considera que estos son servidores públicos del nivel local, de manera que hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal.</p>
ACTORES PRIMARIOS	
Prestadores de los SPD	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Usuario Suscriptor	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Usuarios Reales	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.
Usuarios Potenciales	Ver Cuadro 2. Actores - Organización institucional de los servicios públicos domiciliarios en la República de Colombia.

Elaboración Propia.

Como se puede observar, en la estructura institucional colombiana para la regulación, vigilancia y control de los SPD, no se incluyó a los municipios colombianos o a sus alcaldías municipales, ni tampoco a los departamentos colombianos o a sus gobiernos departamentales. Una vez más, debe recordarse que, en la normatividad jurídica vigente, así como en la doctrina correspondiente (jurisprudencia), se compromete a las administraciones municipales a garantizar la existencia y prestación continua de los SPD, en forma eficiente, y en forma eficaz, con calidad y oportunidad.

Esta grave falla estructural no ha sido corregida por el Estado Colombiano, ni en forma jurídica, ni tampoco en forma institucional o administrativa, convirtiéndose en una fuerte deficiencia organizacional, que desvinculo por completo a las administraciones municipales de la estructura institucional nacional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, ocasionando que las alcaldías municipales tengan deficientes mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de estos, con consecuencias adversas para las comunidades de su región o territorio.

Todo este proceso de análisis del problema encontrado permitió **reconocer las obligaciones que tiene la administración municipal de Neiva con respecto a los SPD, según el marco normativo existente**, lográndose el primer objetivo específico de esta **investigación aplicada**.

6.4.2 *Sistema Único de Información del Sector de los SPD – Indicadores de Gestión o de Nivel de Riesgo, Referentes (de referencia) o Rangos - Obligatoriedad de Suministro de Información a la SSPD*

La Ley 142 de 1994 determinó la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario (SSPD), así como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento

Básico (CRA), y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), y les otorgo la facultad de fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas, oficinas de SPD municipales, comunidades organizadas, o entidades autorizadas, en la prestación de cada servicio público esencial. Así mismo, señalo que se definieran los criterios, metodologías, indicadores, parámetros y modelos de carácter obligatorio que permitiesen evaluar la gestión y resultados de los prestadores de los SPD, y establecieran las metodologías para clasificar estas, de acuerdo con el nivel de riesgo, características y condiciones, con el propósito de determinar cuáles de ellos requieren un proceso de inspección y vigilancia mucho más detallado.

Una vez se contó con la aprobación de la “Estrategia para la puesta en marcha del sistema único de información de los servicios públicos domiciliarios”, a través del CONPES No. 3168 (ya referenciado), la SSPD emitió la Resolución 13092 del 30 de octubre de 2002. “Por la cual se establece el Formato Único de Información para las Empresas de Servicios Públicos”, y en esta, la SSPD “en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable”:

- Estableció los siguientes formularios comunes para todos los sectores de los SPD, integrados por los siguientes módulos:

“**Módulo 1.** Información Institucional, Administrativa y Control Interno”.

“**Módulo 2.** Información Financiera, relacionada con el Plan de Contabilidad de acuerdo con la Resolución SSPD-1416 DE 1997 que adopta el plan de contabilidad para prestadores de servicios públicos domiciliarios, y las demás normas que lo actualizan y modifican”.

- Estableció los siguientes formularios correspondientes al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, integrados por los siguientes módulos:
 - “**Módulo 1.** Información Financiera Complementaria, relacionada con los anexos del Plan de Contabilidad pertinentes a dicho sector”.
 - “**Módulo 2.** Información Comercial”.
 - “**Módulo 3.** Información Técnica – Operativa”.
 - “**Módulo 4.** Información de Gestión y Resultados”.

- Estableció los siguientes formularios correspondientes al sector de Energía y Gas, integrados por los siguientes módulos:
 - “**Módulo 1.** Información Financiera Complementaria, relacionada con los anexos del Plan de Contabilidad pertinentes a dicho sector”.
 - “**Módulo 2.** Información Comercial”.
 - “**Módulo 3.** Información Técnica – Operativa”.

- Estableció los siguientes formularios correspondientes al sector de Telecomunicaciones, integrados por los siguientes módulos:
 - “**Módulo 1.** Información Financiera Complementaria, relacionada con los anexos del Plan de Contabilidad pertinentes a dicho sector”.
 - “**Módulo 2.** Información Comercial”.
 - “**Módulo 3.** Información Técnica – Operativa”.

Al mismo tiempo la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), publico la Resolución CREG No. 072 del 29 de octubre de 2002, la cual aplica a las entidades prestadoras de los SPD de energía eléctrica y gas combustible, y en la cual se estableció la metodología para clasificar las personas prestadoras de los servicios públicos, de acuerdo con el nivel de riesgo, y

se definieron los criterios, los indicadores, los parámetros, y los modelos, de carácter obligatorio, que permiten evaluar su gestión y resultados.

A continuación, se enuncian algunos de los indicadores de gestión que ha establecido la CREG, para los prestadores de los SPD de energía eléctrica y gas combustible, a manera de ejemplo, pues relacionarlos todos con su explicación y forma de calcularlos sería excesivamente extenso, y no forma parte del alcance de esta *investigación aplicada*. Sin embargo, su consulta se puede realizar en todas y cada una de las resoluciones que la CREG ha emitido al respecto, que son consecuentes, específicas, concisas y puntuales; y que son de carácter público, para que cualquier entidad o persona pueda conocer los indicadores, su explicación, las fórmulas para calcularlos, a qué categoría de prestador de servicio público domiciliario se le aplica cada uno, el ámbito de aplicación, las bases de información necesarias para procesarlos, los índices de referencia, etc.

En la Resolución CREG No. 072, quedaron establecidos, entre otros, los siguientes indicadores:

➤ **“INDICADORES DE GESTIÓN”** (artículo 3. y anexo 1.)

1. **“Indicadores Financieros”**.

1.1 “Rotación Cuentas por Cobrar (días)”.

1.2 “Rotación Cuentas por Pagar (días)”.

1.3 “Razón Corriente (veces)”.

1.4 “Margen Operacional (%)”.

1.5 “Cubrimiento de Gastos Financieros (veces)”.

2. **“Indicadores Técnicos y Administrativos”**.

2.1 “Relación Suscriptores Sin Medición (%)”.

2.2 “Cobertura (%)”.

2.3 “Relación Reclamos Facturación (por 10.000 facturas)”.

2.4 “Atención Reclamos Servicio (%)”.

2.5 “Atención Solicitud de Conexión (%)”.

2.6 “Confiabilidad por Almacenamiento de GLP (días)”.

3. **“Indicadores de Calidad”.**

4. **“Indicadores Adicionales para el Modelo”.**

4.1 “Periodo de Pago del Pasivo de Largo Plazo (años)”.

4.2 “Nivel de Endeudamiento (%)”.

4.3 “Rentabilidad de Activos (%)”.

4.4 “Rentabilidad sobre el Patrimonio (%)”.

4.5 “Rotación Activos Fijos (veces)”.

4.6 “Rotación Activo Total (veces)”.

De igual manera la Resolución CREG No. 072, en el artículo 2, define los indicadores de referencia (o referente): “Se entiende como el parámetro cuantitativo o cualitativo, según sea el caso, contra el cual se comparan los valores alcanzados por la Entidad Prestadora en sus Indicadores de Gestión para verificar su cumplimiento”; y establece en el artículo 6 que “Para cada uno de los Indicadores de Gestión, se fijarán anualmente Referentes por grupo, que serán la base para la evaluación de las Entidades Prestadoras”.

Y con respecto a los planes de gestión, en el mismo artículo 2 de la Resolución CREG No. 072 normaliza que “Se entiende como una propuesta de desempeño elaborada por una empresa de servicios públicos, y conformada por los siguientes elementos”:

- “Indicadores de Gestión”.

- “Referentes vigentes”.
- “Plan de Acción”.
- “Plan Financiero”.
- “Los Planes y Programas propuestos por los Comités de Desarrollo y Control Social, de conformidad con el Artículo 63.1 de la Ley 142 de 1994 y aceptados por la Entidad Prestadora”.

Y al mismo tiempo tipifica:

“Artículo 7. Elaboración de Planes. Las empresas de servicios públicos deberán tener un Plan de Gestión, para cada una de las actividades del servicio que prestan, de corto (un año), mediano (dos años) y largo plazo (tres años), el cual deberá actualizarse anualmente. Dichos planes no estarán sujetos a aprobación, dada la modificación introducida por la Ley 689 de 2001 a la Ley 142 de 1994”.

Posteriormente la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), publicó la Resolución CRA No. 315 del 11 de febrero de 2005, la cual aplica a las entidades prestadoras de los SPD de acueducto, alcantarillado y aseo, con la cual también se estableció las metodologías para clasificar las personas prestadoras de los servicios públicos, de acuerdo con el nivel de riesgo, y se definieron los criterios, los indicadores, los parámetros, y los modelos, de carácter obligatorio, que permiten evaluar su gestión y resultados.

A continuación, se enuncian algunos de los indicadores de gestión que ha establecido la CRA, para los prestadores de los SPD de acueducto, alcantarillado y aseo, también a manera de ejemplo, pues relacionarlos todos con su explicación y forma de calcularlos sería desmedidamente extenso, y no forma parte del alcance de esta *investigación aplicada*. Sin embargo su consulta se puede realizar en todas y cada una de las resoluciones que la CRA ha

emitido al respecto, que son consecuentes, específicas, concisas y puntuales; y que también son de carácter público, para que cualquier entidad o persona pueda conocer los indicadores, su explicación, las fórmulas para calcularlos, a que categoría de prestador de servicio público domiciliario se le aplica cada uno, el ámbito de aplicación, las bases de información necesarias para procesarlos, los rangos de indicadores, etc.

En la Resolución CRA No. 315, quedaron establecidos, entre otros, los siguientes indicadores para la determinación del nivel de riesgo (artículo 3; y anexos 1, 2, y 3.):

- **A. “Indicadores de primer nivel:** Son los indicadores a partir de los cuales se determina el nivel de riesgo de las personas prestadoras. Los indicadores de primer nivel son”:

- a) **“Indicadores Financieros”:**

- i. “Liquidez ajustada y Endeudamiento (Li; Ei)”.
- ii. “Eficiencia en el Recaudo (ERi)”.
- iii. “Cubrimiento de intereses (CIi)”.

- b) **“Indicadores Operativos y de Calidad para acueducto”:**

- i. “Índice de agua no contabilizada (IANCi)”.
- ii. “Cumplimiento de cobertura (ICBACi)”.
- iii. “Índice de continuidad (ICTACi)”.
- iv. “Indicador de Calidad de Agua (ICi)”.

- c) **“Indicadores Operativos y de calidad para alcantarillado”:**

- i. “Cumplimiento de cobertura (ICBALi)”.

- d) **“Indicadores Operativos y de calidad para aseo”:**

- i. Índice de continuidad en recolección (ICTRi)”.
- ii. Índice de continuidad en barrido y limpieza (ICTBLi)”.
- iii. Vida útil del sitio de disposición final (VUi)”.

➤ **B. “Indicadores de segundo nivel:** Son indicadores que explican de forma desagregada los resultados de los indicadores de primer nivel u ofrecen información adicional de la persona prestadora, pero que no determinan el resultado del nivel de riesgo. Los indicadores de segundo nivel son”:

a) **“Indicadores Financieros”:**

- i. “Razón de endeudamiento de corto plazo”.
- ii. “Razón de endeudamiento de largo plazo”.
- iii. “Maduración de cartera por estrato, uso y servicio”.
- iv. “Nivel de cartera”.
- v. “Costo promedio de pasivos financieros y pensionales”.
- vi. “Rentabilidad de activos”.
- vii. “Tasa remuneratoria para préstamos a socios y vinculados económicos”.

b) **“Indicadores Operativos y de calidad para acueducto”:**

- i. “Índice de micro medición real”.
- ii. “Índice de micro medición nominal”.
- iii. “Índice de cobertura nominal del servicio”.
- iv. “Índice de ejecución de inversiones”.

v. “Índice de presión”.

vi. “Índice de reclamación operativa”.

vii. “Índice de reclamación comercial”.

viii. “Índice de atención de reclamaciones”.

ix. “Índice de exactitud en el cobro de acueducto del prestador”;

c) **“Indicadores Operativos y de calidad para alcantarillado”:**

i. “Índice de cobertura nominal del servicio”.

ii. “Rezago de la cobertura de alcantarillado frente a acueducto”.

iii. “Índice de ejecución de inversiones”.

iv. “Índice de tratamiento de vertimientos”.

v. “Índice de reclamación operativa”.

vi. “Índice de reclamación comercial”.

vii. “Índice de atención de reclamaciones”.

viii. “Índice de exactitud en el cobro de alcantarillado del prestador”.

d) **“Indicadores Operativos y de calidad para aseo”:**

i. “Índice de capacidad remanente del sitio de disposición final”.

ii. “Índice de reclamación del servicio”.

iii. “Índice de atención de reclamaciones”.

iv. “Índice de exactitud en el cobro de aseo del prestador”.

En la CRA los indicadores se evalúan por rangos, así:

- **Rango 1 (Superior)**, para cuando el resultado del cálculo para el indicador respectivo cumple por encima del parámetro establecido por la CRA.
- **Rango 2 (Intermedio)**, para cuando el resultado del cálculo para el indicador respectivo está en un intervalo de parámetro establecidos por la CRA.
- **Rango 3 (Inferior)**, para cuando el resultado del cálculo para el indicador respectivo está por debajo del parámetro establecido por la CRA.

Finalmente, la determinación del nivel de riesgo de los prestadores de los SPD de acueducto, alcantarillado y aseo se establece por el grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores, que al analizarlos aplicando una metodología (parámetros), arroja como resultado el correspondiente nivel de riesgo, así:

- ❖ **Riesgo Bajo (estado normal)**: Cuando el prestador de servicio público domiciliario tiene resultados adecuados.
- ❖ **Riesgo Medio (estado de seguimiento)**: Cuando el prestador de servicio público domiciliario presenta algunos resultados con falencias.
- ❖ **Riesgo Alto (estado de alerta)**: Cuando el prestador de servicio público domiciliario presenta resultados que se consideran deficientes o negativos.

De conformidad entonces con lo establecido y desarrollado en este punto, y de acuerdo con las resoluciones de la SSPD, la CREG, y la CRA, todos los prestadores de SPD, independiente de su naturaleza, ubicación o número de usuarios, se encuentran obligados a realizar los reportes periódicos de información al SUI. Los reportes se realizan mínimo una vez al año (periodicidad), pero existen algunos requerimientos trimestrales o semestrales del año calendario. La información presentada por cada uno de los operadores de SPD es de carácter

administrativo, financiero, comercial, y técnico operativo, entre otros, lo cual permite poder conocer con adecuado detalle, no solo el estado organizacional del operador, sino también en forma específica el estado de la prestación de cada servicio público domiciliario esencial. Esta información al ser presentada y suministrada a la SSPD, para ser incorporada al SUI, es de **carácter público** de acuerdo con la Ley 142 de 1994, y con las correspondientes resoluciones reglamentarias de la SSPD al respecto, en las cuales existen contadas excepciones y que están identificadas **las reservas** en el mismo SUI.

El SUI por lo tanto es el sistema oficial del sector de los SPD de Colombia, que recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de cada uno de los prestadores, el cual fue creado con el propósito de eliminar las asimetrías en el reporte de la información y la duplicidad de esfuerzos, para permitir a las entidades del gobierno evaluar correctamente la prestación de cada uno de los SPD, para garantizar la consecución de datos completos, confiables y oportunos, permitiendo el cumplimiento de las funciones misionales de las administraciones municipales, en beneficio de la comunidad. El sistema sirve de base para el desarrollo de las funciones de planeación, regulación, vigilancia, control, y la definición de políticas relacionadas, del sector de los SPD.

6.4.3 Metodología del “Cuadro de Mando Integral”, aplicado al Seguimiento y Control de los SPD en Colombia, por parte de las Administraciones Municipales

6.4.3.1 Cuadro de Mando Integral (CMI) en la Administración de Empresas.

La metodología de Cuadro de Mando Integral (CMI), conocida internacionalmente como

Balanced Scorecard², fue creada por dos profesores de la Universidad de Harvard, Robert S. Kaplan y David P. Norton, entre los años 1990 y 1992, como una propuesta para evaluar a las empresas más allá de su desempeño financiero. Es una metodología de gestión estratégica, que supero el enfoque cortoplacista y de reducción de costos vigente hasta esa época, para posteriormente trascender, y paulatinamente fue incorporando el concepto de gestión basada en la estrategia, así como el concepto de modelamiento organizacional y la gestión del cambio, para incorporar definitivamente la importancia de clarificar, comunicar y gestionar la estrategia.

Por lo tanto, se puede considerar la metodología del CMI, como una de las herramientas de control de gestión, para las mediciones de resultados, que integran tantos indicadores financieros, como otros tipos de indicadores de orden administrativo, técnico operativo, comercial, etc., que permiten a los directivos y demás personal de la empresa, la toma de decisiones para alcanzar el éxito, o prevenir fracasos y consecuencias.

En la mayoría de las ocasiones el CMI utiliza el recurso de la coloración de resultados, para resaltar el estado de los indicadores, de manera que a simple vista se pueda determinar su comportamiento. Los colores mas usados son: el verde para cuando el resultado se encuentra por encima o dentro del rango normal de cumplimiento; el color amarillo para cuando el resultado se encuentra dentro del rango de advertencia; y el color rojo para cuando el resultado se encuentra dentro o por debajo del rango de incumplimiento. Este método de coloración se denomina **semaforización**, pues esta señal de control de tráfico utiliza esos mismos tres colores para

² Ayala, M. (2011). *Balanced Scorecard – Importancia en los sistemas de Calidad*. [Monografía].

informar o advertir la prelación del tráfico: verde para seguir; amarillo para advertir; y rojo para peligro y detención.

Sin embargo, en muchas ocasiones se amplía la gama de coloración, puesto que algunos prefieren establecer mayores rangos de evaluación de resultados. Por ejemplo, se utiliza el color naranja, para establecer un intermedio entre el amarillo y el rojo, que podrían significar estado de prevención (amarillo), estado de alerta (naranja) antes del evento (rojo); otro ejemplo es que se utiliza el color azul claro para destacar un resultado extraordinario, por encima del rango que se considera normal de cumplimiento, y se establece por encima del color verde. La recomendación es tratar de utilizar la semaforización de tres colores, para no complicar la comprensión del resultado a simple vista.

Los rangos de los resultados de indicadores deben ser determinados por las personas que tengan una adecuada comprensión de lo que se mide con cada indicador, y conocer detalladamente cuáles son las variables para su fórmula de cálculo. Sino se cumplen estos requerimientos de conocimiento y comprensión, el CMI no servirá para orientar; por el contrario, la toma de decisiones podría ser perjudicial para realizar seguimiento y control en la planeación estratégica.

6.4.3.2 Utilización del Cuadro de Mando Integral (CMI) en las Administraciones Públicas, para Seguimiento y Control de los SPD. Si se estudia con detenimiento las diferentes resoluciones emitidas por la SSPD con relación a los indicadores que se deben incorporar al SUI, y en forma específica, las resoluciones de la CRA que establecen los indicadores para la determinación del nivel de riesgo de los prestadores de SPD, así como las de la CREG con respecto a los indicadores de gestión, se podrá concluir que los diferentes indicadores son

organizados en cada una de ellas, utilizando metodologías semejantes a un CMI, en donde están claramente definidos los indicadores, con sus rangos en la CRA, y sus referentes en la CREG.

Establecido que la información del SUI es de carácter público, es decir que las administraciones municipales pueden hacer uso de esa información, y que existen los indicadores para la determinación del nivel de riesgo de la CRA, así como los indicadores de gestión de la CREG, los cuales son actualizados en forma permanente y mínimo una vez por año calendario; resulta ser una decisión acertada y válida usar esta información para poder establecer un mecanismo que permita hacer seguimiento y control a la prestación de los SPD en los municipios. Ahora bien, esta investigación recomienda que este mecanismo este debidamente soportado con un modelo semejante al Cuadro de Mando Integral, implementado y revisado periódicamente para cada uno de los SPD, utilizando la información vigente registrada en el SUI.

Si bien inicialmente el enfoque y la aplicación del denominado CMI, se propuso y se empleó en el sector de la administración de empresas, una vez comprendidos sus beneficios y resultados, se evidencio la congruencia de que un modelo semejante al CMI podría emplearse en la gestión administrativa de las entidades del sector público (Bolborici, 2012). Por supuesto, es importante precisar que existen características diferentes entre la administración de empresas y la **administración pública**, lo cual establece precauciones que se deben estudiar y comprender, para lograr una correcta aplicación de un modelo semejante de CMI adaptado a la **administración pública colombiana**.

El modelo semejante de CMI propuesto para las administraciones municipales en cuanto al seguimiento y control de los SPD, deberá mejorar la comunicación y relación entre las diferentes dependencias de las alcaldías municipales respectó al tema; permitirá una gestión proactiva para la medición cuantitativa de las metas o resultados de los SPD prestados en su

territorio, así como poder identificar lo que se debe mejorar o intervenir; y se podrán identificar los problemas y sus posibles soluciones para cada uno de los SPD de su región. El modelo semejante de CMI es una herramienta administrativa que servirá para medir qué está pasando con cada uno de los SPD, pudiendo compararse con una fotografía, permanentemente actualizada, de lo que está ocurriendo con los SPD y su adecuada prestación.

El modelo semejante de CMI propuesto, utilizara el método de semaforización para establecer el estado de cumplimiento de cada indicador, así: el resaltado con color verde para cuando el resultado se encuentra por encima o dentro del rango normal de cumplimiento; el resaltado con color amarillo para cuando el resultado se encuentra dentro del rango de advertencia; y resaltado el color rojo para cuando el resultado se encuentra dentro o por debajo del rango de incumplimiento.

Como el modelo semejante de CMI dispone de la información real del SUI de cada uno de los prestadores de SPD, su seguimiento y control será de forma puntual, práctica y concreta, lo que otorga a las administraciones municipales una capacidad de comprensión de lo que está ocurriendo con cada servicio público domiciliario; si se están presentado problemas o dificultades, tanto del orden administrativo, financiero, comercial, técnico – operativo, de calidad, entre otros, para lograr establecer su adecuada gestión y nivel de riesgo.

Para demostrar estas apreciaciones y poder señalar cómo se aplica el modelo semejante de CMI, se desarrolla un ejemplo para un supuesto prestador del servicio público domiciliario de acueducto, escogiendo en forma arbitraria algunos índices establecidos por la CRA, y como se aplicaría el método de semaforización propuesto. Algunas de las fórmulas de cálculo para indicadores se explicarán en forma tangencial, explicando solo su alcance y resultado, para no convertir esta *investigación aplicada* en un compendio o tratado de análisis matemático.

En el artículo 7 de la Resolución CRA No. 315 de 2005, están establecidos los rangos de indicadores operativos y de calidad de primer nivel del servicio de acueducto, entre los cuales escogemos cuatro para el ejemplo, así:

Cuadro 4. Ejemplo de rangos de indicadores operativos y de calidad de primer nivel del servicio de acueducto				
Indicadores Primer Nivel	Id	Rango I Superior	Rango II Intermedio	Rango III Inferior
Índice de agua no contabilizada. Prestadores categoría 1.	(IANCi)	$\leq P+5$	$P+5 < IANCi < P+15$	$\geq P+15$
Cumplimiento de cobertura de acueducto	(ICBACi)	≥ 95	$95 > ICBACi > 85$	≤ 85
Índice de continuidad de acueducto. Prestadores categoría 1.	(ICTACi)	≥ 95	$95 > ICTACi > 85$	≤ 85
Indicador de calidad de agua.	(ICi)	Cumple	No aplica	No cumple
Nota 1: " Id " significa "Identificación o nombre del indicador".				
Nota 2: " P " es el nivel máximo de pérdidas del servicio de acueducto establecido por la CRA.				

Fuente: Información obtenida de la Resolución CRA No. 315 de 2005, artículo 7.

Los indicadores elegidos para este ejemplo tienen las siguientes connotaciones, las cuales están explicadas en el anexo 2 de la misma resolución:

➤ “**Índice de agua no contabilizada del prestador (IANCi)**”.

(Volumen de agua producido, más Compra de agua en bloque,
menos Volumen de agua facturado).

$$IANCi = \frac{\text{(Volumen de agua producido, más Compra de agua en bloque, menos Volumen de agua facturado)}}{\text{(Volumen de agua producido, más Compra de agua en bloque)}} \times 100 (\%)$$

Donde el “i” es periodo de análisis; y el “volumen de agua producido” es el volumen de agua potable medido a la(s) salida(as) de la(s) planta(s).

El resultado es en porcentaje (%); y refleja un porcentaje de volumen de agua que se está perdiendo, o desperdiciando, o que no se está cobrando, o que se la están robando, etc.

Afecta directamente a las finanzas del prestador del servicio público domiciliario de acueducto.

➤ **“Cumplimiento de Cobertura de acueducto del prestador (ICBACi)”.**

(Número de suscriptores del servicio de acueducto del prestador,
en el año i) *.

$$\text{ICBACi} = \frac{\text{(Número de suscriptores del servicio de acueducto del prestador, en el año i) *}}{\text{(Número de suscriptores de acuerdo con la meta de cobertura de acueducto en el año i) **}} \times 100 (\%)$$

Donde:

“i” = Año de análisis.

* Se debe tener en cuenta el total de suscriptores residenciales y no residenciales.

** Es la totalidad de suscriptores a los que la persona prestadora suministrara el servicio de acuerdo con las metas establecidas.

El resultado es en porcentaje (%); y refleja un porcentaje de número de usuarios potenciales (posibles suscriptores) que no han podido obtener el servicio acueducto.

Afecta directamente a los usuarios potenciales (personas) que están siendo discriminadas de un servicio público domiciliario que se les había comprometido.

➤ **“Índice de continuidad de acueducto (ICTACi)”.**

El valor anual del indicador ICTACi será el promedio de los ICTACm mensuales, del año de análisis, calculados así:

$$ICTACm = [1 - (Ix m + Iy m)]$$

Donde:

$Ix m = Ip m - Ip m \text{ max}$; Si $Ip m \geq Ip m \text{ max}$.

$Ix m = 0$ (cero); Si $Ip m < Ip m \text{ max}$.

$Ip m \text{ max} =$ Máximo permisible para las suspensiones programadas.

$Ip m =$ Promedio ponderado de sus pensiones avisadas por mantenimiento, reparaciones y racionamientos mensuales, incluyendo aquellas solicitadas por terceros.

$Iy m =$ Promedio ponderado de suspensiones no avisadas mensuales.

El resultado es en porcentaje (%); y refleja un porcentaje del número de suscriptores (usuarios cautivos o reales) perjudicados por suspensión del servicio (continuidad).

Afecta directamente a los usuarios reales del servicio público domiciliario de acueducto.

➤ **“Índice de calidad de agua del prestador (ICi)”.**

El indicador de calidad de agua (ICi) para las personas prestadoras del servicio de acueducto se ubica en el rango I (superior), si cumple con las condiciones establecidas por la CRA; de lo contrario se ubica en el rango III.

Ahora bien, suponemos que consultamos el SUI y encontramos los siguientes valores de indicadores que han sido suministrados por el prestador de servicio de acueducto del ejemplo:

- El índice de agua no contabilizada del prestador (IANCi), presenta un valor en porcentaje ($\leq P+5$) que lo clasifica en el rango I (superior).

- El índice de cumplimiento de cobertura de acueducto del prestador (ICBACi), presenta un valor en porcentaje ($95 > \text{ICBACi} > 85$) que lo clasifica en el rango II (intermedio).
- El índice de continuidad de acueducto (ICTACi), presenta un valor en porcentaje (≤ 85) que lo clasifica en el rango III (inferior).
- El índice de calidad de agua del prestador (ICi), establece un porcentaje que lo clasifica en el rango I (superior), es decir cumple con los requisitos de calidad de la CRA.

Con los datos encontrados, adecuadamente entendidos y valorados, se procede a registrarlos en el modelo semejante de CMI para seguimiento y control de los SPD, y aplicarles el método de semaforización. El resaltado con color verde para cuando el resultado se encuentra por encima o dentro del rango normal de cumplimiento, el cual se establece como rango I (superior); el resaltado con color amarillo para cuando el resultado se encuentra dentro del rango de advertencia, el cual se establece como rango II (intermedio); y resaltado el color rojo para cuando el resultado se encuentra dentro o por debajo del rango de incumplimiento, el cual se establece como rango III (inferior).

El resultado del ejemplo quedara así registrado:

Cuadro 5. Ejemplo de semaforización para rangos de indicadores operativos y de calidad de primer nivel del servicio de acueducto				
Indicadores Primer Nivel	Id	Rango I Superior	Rango II Intermedio	Rango III Inferior
Índice de agua no contabilizada. Prestadores categoría 1.	(IANCi)	$\leq P+5$	$P+5 < \text{IANCi} < P+15$	$\geq P+15$
Cumplimiento de cobertura de acueducto	(ICBACi)	≥ 95	$95 > \text{ICBACi} > 85$	≤ 85
Índice de continuidad de acueducto. Prestadores categoría 1.	(ICTACi)	≥ 95	$95 > \text{ICTACi} > 85$	≤ 85

Indicador de calidad de agua.	(ICi)	Cumple	No aplica	No cumple
Nota 1: " Id " significa "Identificación o nombre del indicador".				
Nota 2: " P " es el nivel máximo de pérdidas del servicio de acueducto establecido por la CRA.				

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Resolución CRA No. 315 de 2005, artículo 7.

Con observancia del cuadro 5, a simple vista podemos comprender rápidamente que el supuesto prestador del servicio público domiciliario de acueducto presenta graves fallas en la continuidad del servicio, lo cual justificaría informar a la SSPD, y exigir que esta superintendencia le haga un requerimiento al prestador, para que en el menor tiempo posible tome las acciones pertinentes para mejorar las condiciones que intervienen en el cálculo de este indicador. Si el prestador no mejora el resultado del indicador puede ser sometido a sanciones o multas por parte de esta SSPD.

Igualmente a simple vista se puede concluir que el supuesto prestador del servicio público domiciliario de acueducto presenta deficiencias en el adecuado cumplimiento de cobertura de acueducto, lo que esta ocasionando discriminación en ese servicio público domiciliario. Esta situación también se debe informar a la SSPD, para que esta superintendencia le haga el debido requerimiento de mejora.

Los otros dos indicadores (índices) cumplen con los valores que los ubican en el rango I (superior) y por lo tanto en el corto plazo no presentan dificultades al respecto. Esto no significa que ya no se le debe seguir realizando seguimiento y control; sino por el contrario la metodología del modelo semejante de CMI, se desarrolla en forma continua y progresiva, es decir, permanente en el tiempo y cada vez más exigente en resultados.

De igual forma, podemos establecer y exponer cómo se aplica el modelo semejante de CMI para seguimiento y control de los SPD, sobre un supuesto prestador del servicio público de gas domiciliario, escogiendo en forma arbitraria algunos índices establecidos por la CREG, y mostrar cómo se aplicaría el método de semaforización propuesto. Nuevamente se aclara que algunas de las fórmulas de cálculo para indicadores se explicarán en forma tangencial, explicando solo su alcance y resultado.

En el artículo 3 de la Resolución CREG No. 072 de 2002, están establecidos los indicadores técnicos y administrativos del servicio público de gas domiciliario, entre los cuales escogemos cuatro para el ejemplo, así:

Cuadro 6. Ejemplo de indicadores técnicos y administrativos del servicio de gas domiciliario			
Indicadores Técnicos y Administrativos	Unidad Indicador	Referente (Ejemplo)	Comentario (Aplicación de Ejemplo)
Relación Suscriptores Sin Medición.	%	5%	Sirve para establecer el porcentaje de usuarios que se encuentran sin el dispositivo de medición.
Cobertura.	%	90%	Sirve para establecer el porcentaje de usuarios potenciales que no cuentan con el servicio.
Atención Reclamos Servicio.	%	10%	Sirve para establecer el porcentaje de usuarios que han presentado quejas por el servicio.
Atención Solicitud de Conexión.	%	20%	Sirve para establecer el porcentaje de usuarios potenciales a los que se les ha demorado la instalación del servicio.
Nota 1: Los referentes establecidos en este cuadro son supuestos para desarrollar el ejemplo.			
Nota 2: Cada comentario pretende explicar el alcance y la aplicación del indicador.			

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Resolución CREG No. 075 de 2002.

Los indicadores elegidos para este ejemplo tienen las siguientes connotaciones, las cuales están explicadas en el anexo 1 de la misma resolución:

➤ **“Relación Suscriptores sin Medición (%)”.**

$$\text{Relación Suscriptores sin Medición} = \frac{\text{Suscriptores sin Medición.}}{\text{Suscriptores Totales.}} \times 100 (\%)$$

El resultado es en porcentaje (%); y refleja el porcentaje de usuarios que se encuentran sin el dispositivo de medición. Afecta al usuario, puesto que no cuenta con un mecanismo que establezca su consumo real, para seguimiento y control.

➤ **“Cobertura (%)”.**

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{Suscriptores.}}{\text{Suscriptores Proyectados.}} \times 100 (\%)$$

El resultado es en porcentaje (%); y refleja el porcentaje de usuarios potenciales que no cuentan con el servicio. Afecta directamente a los usuarios potenciales (personas) que están siendo discriminadas de un servicio público domiciliario que se les había comprometido.

➤ **“Atención Reclamos Servicio (%)”.**

$$\text{Atención Reclamos Servicio} = \frac{\text{Usuarios Afectados.}}{\text{Total Usuarios.}} \times 100 (\%)$$

El resultado es en porcentaje (%); y refleja el porcentaje de usuarios al que se le atiende su reclamo en un número de días superior al “tiempo de referencia”. Afecta directamente a los usuarios, por falta de diligencia del prestador del servicio público de gas domiciliario.

➤ **“Atención Solicitud de Conexión (%)”.**

$$\text{Atención Solicitud de Conexión} = \frac{\text{Usuarios Afectados.}}{\text{Total Usuarios.}} \times 100 (\%)$$

El resultado es en porcentaje (%); y refleja el porcentaje de usuarios a quienes se les atiende la solicitud de conexión en un número de días superior al “tiempo de referencia”. Afecta directamente a los usuarios, por falta de efectividad del prestador del servicio público de gas domiciliario.

Nuevamente suponemos que consultamos el SUI, y encontramos los siguientes valores de indicadores, que han sido suministrados por el prestador de servicio público de gas domiciliario del ejemplo:

- La “Relación Suscriptores sin Medición”, presenta un valor de cero por ciento (0%).
- La “Cobertura”, presenta un valor en porcentaje del 90 %.
- La “Atención Reclamos Servicio”, presenta un valor en porcentaje menor o igual al cinco por ciento (≤ 5).
- La “Atención Solicitud de Conexión”, presenta un valor en porcentaje entre el 10% y el 20%.

Con cada uno de los índices de referencia (referentes) se procede a su análisis, y se establecen tres rangos, así: Rango I para una calificación de superior; rango II para una calificación de intermedio; y rango III para una calificación de inferior.

Con los datos encontrados en el SUI, y sus referentes debidamente calificados en rangos adecuadamente entendidos y valorados, se procede a registrarlos en el modelo semejante de CMI para seguimiento y control de los SPD, y aplicarles el método de semaforización. Se reitera que el resaltado con color verde para cuando el resultado se encuentra por encima o dentro del rango normal de cumplimiento, el cual se establece como rango I (superior); el resaltado con color amarillo para cuando el resultado se encuentra dentro del rango de advertencia, el cual se establece como rango II (intermedio); y resaltado el color rojo para cuando el resultado se encuentra dentro o por debajo del rango de incumplimiento, el cual se establece como rango III (inferior). Con este procedimiento se unifican las calificaciones para todos los prestadores de los SPD esenciales de la República de Colombia.

El resultado del ejemplo para el supuesto prestador del servicio público de gas domiciliario quedara así registrado:

Cuadro 7. Ejemplo de semaforización para indicadores técnicos y administrativos del servicio de gas domiciliario					
Indicadores Técnicos y Administrativos	Unidad Indicador	Referente (Ejemplo)	Rango I Superior	Rango II Intermedio	Rango III Inferior
Relación Suscriptores Sin Medición.	%	5%	0%	Entre 0% y 5%	≥5%
Cobertura.	%	90%	100%	Entre 90% y 100%	≤90%
Atención Reclamos Servicio.	%	10%	≤ 5%	Entre 5% y 10%	≥10%

Atención Conexión.	Solicitud de	%	20%	$\leq 10\%$	Entre 10% y 20%	$\geq 20\%$
-----------------------	-----------------	---	-----	-------------	--------------------	-------------

Nota 1: Los referentes establecidos en este cuadro son supuestos para desarrollar el ejemplo.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Resolución CREG No. 075 de 2002.

Al observar el cuadro 7, en forma rápida se puede concluir que el supuesto prestador de gas domiciliario presenta graves fallas en la cobertura del servicio público domiciliario, y esta falencia se puede informar a la SSPD, para que esta superintendencia le haga un requerimiento al prestador. Si el prestador no toma las acciones pertinentes para mejorar las condiciones que intervienen en el cálculo de este indicador, la SSPD podrá imponer sanciones o multas.

De igual manera, al ver el cuadro 7 se puede concluir que el supuesto prestador del servicio público de gas domiciliario presenta deficiencias en la adecuada atención a las solicitudes de conexión, lo que está ocasionando dificultades para acceder a este servicio público domiciliario. Esta situación también se debe informar a la SSPD, para que esta superintendencia le haga el debido requerimiento de mejora.

Los otros dos indicadores (índices) cumplen con los valores que los ubican en el rango I (superior), y por lo tanto en el corto plazo no presentan dificultades al respecto. Esto no significa que ya no se le debe seguir realizando seguimiento y control; sino por el contrario la metodología del modelo semejante de CMI, se desarrolla en forma continua y progresiva, es decir, permanente en el tiempo y cada vez más exigente en resultados.

Así las cosas, las administraciones municipales pueden contar con una metodología propia, para realizar el seguimiento y control a la adecuada prestación de los SPD en su territorio.

Debe aclararse que el nombre de **modelo semejante de CMI** es de orden genérico, solo con propósitos de identificación para esta *investigación aplicada*; pudiera utilizarse otros nombres o apelativos para identificar el modelo simplificado propuesto, como tablero de seguimiento y control, consola de seguimiento y control, o simplemente cuadro de seguimiento y control de los SPD, etc.

El modelo semejante de CMI, es un modelo simplificado de la metodología identificada como Cuadro de Mando Integral, puesto que utiliza los indicadores ya creados y establecidos por la CRA y la CREG, así como la información consolidada del SUI, la cual es suministrada periódicamente por cada uno de los prestadores de SPD; lo cual quiere decir que lo complejo de una metodología de CMI ya está resuelto para el sector de los SPD en Colombia. Lo que debe implementar las administraciones municipales son los cuadros de seguimiento y control de cada uno de los SPD que se prestan en su territorio, labor relativamente sencilla de realizar.

El modelo simplificado propuesto de CMI, en la medida que las administraciones municipales comprendan su aplicación, operatividad y cumplimiento, se puede ir optimizando, con estadísticas de seguimiento de indicadores, tendencias de cumplimiento de logros o metas, comentarios de advertencia, situaciones de crisis y su explicación, etc. Sin embargo, su propósito fundamental es tener una herramienta que permita un adecuado seguimiento y control de los SPD que se prestan en su región. En muchas ocasiones tener métodos sencillos de comprender, es más asertivo, que tener unas herramientas de gestión de resultados muy complejas de difícil entendimiento y evaluación.

Las administraciones municipales deben considerar metodologías o mecanismos que les permitan enfrentar los retos de los cambios sociales, administrativos, económicos, y

tecnológicos, toda vez que las comunidades exigen resultados que mejoren la prestación de los SPD, y que establezcan una mejor gestión pública, con eficiencia y eficacia, para lograr una efectividad de las acciones gubernamentales.

6.4.4 Eficiencia y Eficacia como Principios Rectores de Administración

6.4.4.1 Eficiencia y Eficacia en la Administración de Empresas. La eficiencia y la eficacia son dos valorados conceptos en la administración de empresas, los cuales sirven para una adecuada gestión empresarial.

Se considera importante para esta *investigación aplicada*, iniciar este apartado estableciendo las definiciones que la Real Academia Española (RAE) otorga para cada una de estas palabras, en el Diccionario de la Lengua Española, así: la eficiencia es la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado” o la “capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos”; y la eficacia es la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”.

Estos dos conceptos son utilizados por la administración de empresas, pero instaurando un enfoque más empresarial. Existen múltiples definiciones, todas muy parecidas, sobre lo que la administración de empresas define como eficiencia y eficacia. Se cita solo una de ellas para identificar los conceptos y sus alcances.

Jesús García Tenorio y María Jose Pérez, indican en publicación de la revista CEPADE (2000), un artículo denominado “El éxito empresarial. Sus niveles de análisis y formas alternativas para su evolución”, el cual precisa que “mientras que la eficacia pretende medir el grado de cumplimiento de los objetivos, la eficiencia mide el comportamiento interno de la

empresa en términos de recursos consumidos y procesos utilizados para lograr los objetivos preestablecidos”.

Entonces, en la administración de empresas, la eficiencia es hacer bien las cosas, es decir correctamente, y tiene que ver con el cómo, lo que permite conseguir los objetivos con la menor cantidad de recursos disponibles; y eficacia es hacer las cosas correctas y a tiempo, es decir de la mejor manera, lo cual tiene que ver con el qué, permitiendo la capacidad de conseguir los objetivos en el tiempo indicado.

Estos dos conceptos aunque son factores independientes, y así se deben utilizar y procesar, también son complementarios puesto que están intrínsecamente ligados; no obstante, su análisis se debe hacer en forma individual para poder comprender los aciertos o dificultades de una entidad empresarial.

Igualmente es conveniente precisar que la organización que presenta altos niveles de eficiencia y también altos niveles de eficacia, se puede considerar una entidad efectiva. Si alguno de estos dos conceptos presenta fallas o deficiencias, la entidad no puede ser catalogada con ese epíteto. Se recomienda ser cuidadoso cuando se utiliza la calificación de entidad efectiva, en el ámbito de las organizaciones privadas o públicas, pues se puede incurrir en errores de evaluación y juzgamiento de gestión empresarial o institucional.

6.4.4.2 Eficiencia y Eficacia en la Administración Pública Colombiana. Se debe recordar las definiciones que las leyes colombianas han establecido para los términos eficiencia y eficacia (Ver **Capítulo 5. Justificación**), para posteriormente realizar los planteamientos de estas dos nociones en la **administración pública colombiana**.

La Ley 136 de 1994 en su artículo 5, cataloga estos dos principios rectores de la administración municipal (pública), así:

EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado. En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio.

EFICACIA: Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

Establecidos estos dos principios rectores de la administración municipal, podemos concluir, que la eficiencia es hacer correctamente las cosas, cumpliendo con las funciones y servicios que le corresponden proporcionar a las administraciones municipales (alcaldías), para lograr los objetivos con la menor cantidad de recursos disponibles, creando adecuados mecanismo o metodologías de información, evaluación y control de resultados; y que la eficacia es hacer las cosas correctas y a tiempo, exigiendo conseguir los objetivos en el tiempo adecuado,

procurando la mejor gestión en la prestación de sus servicios, colocando a las comunidades como prioridad y centro de su actuación, para lo cual debe contar con adecuados y rigurosos mecanismos o metodologías de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

La Ley 489 de 1998 en su artículo 3 “Principios de la función administrativa”, tipifica que:

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Igualmente se debe recordar que la actual Constitución Política de Colombia establece en los artículos 209 y 370, que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla con fundamento en uno de sus principios, el cual es la eficacia, así como con las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

La definición, alcance y profundidad, que la Constitución Política de 1991 y las leyes colombianas, les han otorgado a estos dos principios rectores de la administración pública colombiana, los convierten por sí mismos, en fundamentales modelos para una conveniente gestión en las organizaciones públicas, permitiendo establecer adecuados mecanismos de seguimiento y control, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los municipios colombianos.

Implementar acciones, mecanismos y métodos, que busquen garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas en sus comunidades, deber ser uno de los propósitos fundamentales de la **administración pública**, favoreciendo la equidad y la justicia social.

Es por estas razones, que la presente *investigación aplicada* optó por utilizar el nombre de **eficiencia y eficacia de los mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la administración municipal de Neiva (Huila)**.

6.4.5 Análisis Situacional

Para lograr comprender adecuadamente los planteamientos que conforman el problema objeto de investigación, se realizó un análisis situacional que permitiera establecer los medios con los cuales se logrará la solución de garantizar la existencia y aplicación de adecuados mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD, por parte de las administraciones municipales colombianas, y a su vez orientará la consecución de los fines o metas deseadas (ver **Gráfica 4. Análisis Situacional**, al final de este capítulo).

El análisis situacional permitió caracterizar los principales problemas que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de SPD por parte de las alcaldías municipales, mediante la identificación de los medios estructurales y los medios específicos.

Para los medios estructurales se establecieron:

- Un correcto planteamiento nacional de la estructura institucional de regulación, vigilancia y control de los SPD. Este cambio es importante para establecer una adecuada estructura de vigilancia y control de parte de los municipios colombianos. Debe hacerse reformando, o complementando parcialmente la Ley 142 de 1994 en el Congreso de la

República, para otorgarles a los municipios las herramientas jurídicas que permitan realizar un adecuado seguimiento y control a todos los prestadores de los SPD de su región.

- Administraciones municipales eficientes en el seguimiento y control de los prestadores de los SPD que operan en su territorio. Las alcaldías pueden y deben contar con mecanismos administrativos adecuados para lograr realizar seguimiento y control a cada una de las entidades prestadoras de los SPD. Este propósito es fundamental para resolver el problema planteado y en un principio es la solución inmediata para implementar, en espera a la modificación de la Ley 142 de 1994, o una nueva ley al respecto. Cuando se logre esa reforma legal, estos mecanismos administrativos también permitirán en forma inmediata su cumplimiento, articulándose y complementándose las dos (2) soluciones estructurales.

Para los medios específicos se establecieron:

- Un correcto alcance de los mecanismos legales para controlar a los prestadores de SPD que operan en el municipio. Cuando las entidades prestadoras de los SPD observen y comprendan que las alcaldías municipales tienen facultades legales y/o administrativas para exigirle seguimiento y control sobre la prestación de cada servicio público domiciliario, se preocuparan en ofertar un adecuado servicio público, y respetando los derechos de los usuarios reales y usuarios potenciales.
- Eficiente cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD en el territorio municipal. De igual forma, cuando los prestadores de los SPD observen y comprendan que las alcaldías municipales tienen las facultades para

realizarles seguimiento y control, se preocuparán por cumplir con los programas de expansión de cada servicio público domiciliario. La expansión se hará en forma adecuada, coordinando con las comunidades y evitando discriminación o abusos de posición dominante.

- Adecuada cobertura de prestación de los SPD en la región. Comunidades o núcleos humanos con todos los posibles SPD esenciales. Alcaldías con capacidad de coerción sobre los prestadores de los SPD, para hacerlos cumplir con sus obligaciones sociales.

Igualmente el análisis situacional permitió caracterizar los principales problemas, con sus consecuencias, que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de SPD por parte de las alcaldías municipales, mediante la identificación de los fines directos, los fines complementarios, y los fines estructurales.

Para los fines directos se establecieron:

- Equidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD. Las entidades prestadoras tratarán con justicia a sus diferentes usuarios y específicamente a los usuarios potenciales, es decir los que no cuentan con algún servicio público domiciliario esencial.
- Cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD. Las entidades prestadoras obedecerán a programas concertados con las alcaldías municipales y con las comunidades.
- Cobertura eficiente de los SPD. Se podrá cumplir con uno de los objetivos fundamentales del Estado Social de Derecho, en cuanto se refiere a los SPD.

Para los fines complementarios se establecieron:

- Posición equilibrada de los prestadores de SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales. Se logrará el equilibrio deseable entre los prestadores de los SPD y sus usuarios reales y potenciales, tanto en sus derechos como en sus obligaciones.
- Desarrollo y ordenamiento territorial adecuado por eficiencia y eficacia de los prestadores de los SPD. Cada municipio podrá cumplir con su obligación legal y social de establecer un ordenamiento territorial acorde con las realidades de su región, y podrá realizar la disposición ordenada de los habitantes, las actividades y la infraestructura en el territorio y dentro de esa infraestructura están los SPD, que permiten delimitar el perímetro urbano de ciudades, poblaciones o centros poblados.
- Igualdad de oportunidades socioeconómicas de las comunidades por cobertura eficiente de los SPD. Todas las comunidades legítimamente establecidas podrán contar con los SPD esenciales posibles, para impulsar su avance social, progreso económico comunitario, con consecuencias positivas para el desarrollo integral.

Para los fines estructurales se establecieron:

- Fortalecimiento de los derechos fundamentales. Esta registrado explícitamente en la Constitución Política de Colombia de 1991 que los SPD son inherentes a la finalidad social del Estado, estableciendo la garantía del acceso universal y eficiente hacia todas las comunidades, como parte de los derechos fundamentales (derechos humanos); al igual que las condiciones jurídicas que los enmarcan como bienes y servicios públicos esenciales para el desarrollo de esas comunidades y sus regiones.
- Equidad social. Se deben establecer condiciones para que haya igualdad de oportunidades hacia todos los ciudadanos y que puedan acceder a los SPD esenciales sin restricciones.

Se trata entonces de un concepto sobre justicia y su correspondencia en las políticas sociales. La equidad social no radica solamente en eliminar las diferencias, sino en comprenderlas y darles un trato equivalente para superar las condiciones que mantienen las desigualdades sociales. Los SPD son una obligación y un medio para que el Estado alcance la justicia, propicie la igualdad y promueva la equidad social.

La solución central entonces es garantizar la existencia y aplicación de adecuados mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD, por parte de las administraciones municipales colombianas. El resultado de este análisis está condensado en la **Gráfica 4. Análisis Situacional**, al final de este capítulo.

El análisis situacional planteado en esta *investigación aplicada*, con sus antecedentes, permitió **caracterizar los principales problemas que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, por parte de la alcaldía municipal de Neiva**, lo cual era el segundo objetivo específico, para comprender el problema encontrado.

6.4.6 Planteamiento de Estrategias y Acciones en Búsqueda de la Solución.

Estudiados, analizados y comprendidos, tanto las obligaciones que tienen las administraciones municipales de Colombia con respecto a los SPD, según el marco normativo existente, como la caracterización de los principales problemas que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, por parte de las alcaldías municipales, se plantean las alternativas de solución, con el propósito de definir la naturaleza, componentes y estructura del mecanismo administrativo, para que, desde las alcaldías municipales colombianas, se pueda realizar un eficiente y eficaz seguimiento y control de la prestación de los SPD en su territorio, enunciando las estrategias (componentes) con sus respectivas acciones (actividades).

Este mecanismo administrativo de seguimiento y control propenderá por el objetivo general (propósito) de esta investigación, el cual es: **Diseñar un mecanismo de seguimiento y control que permita una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, para las administraciones municipales de Colombia.**

El proceso para la búsqueda de la solución, a través de estrategias con sus correspondientes acciones, se puede apreciar esquemáticamente en la **Gráfica 5. Estrategias y Acciones para Encontrar la Solución**, al final de este capítulo.

A continuación, se establecen las estrategias (componentes) con sus correspondientes acciones (actividades).

➤ **Estrategia 1 – Asesoría Legal y Consultorio Jurídico Gratuito y Permanente**

Estrategia 1: Asesoría legal y permanente para los usuarios reales y potenciales de los SPD. Este componente permitirá un acompañamiento efectivo y en tiempo real adecuado para las peticiones, quejas y recursos, que los usuarios reales y potenciales les tramitan a los prestadores de los SPD.

Acción: Consultorio jurídico gratuito permanente para los usuarios reales y potenciales de los SPD, por parte de la administración municipal. Este consultorio igualmente permitirá establecer un estudio continuo y cada vez más especializado de la normatividad que rige el sector de los SPD, logrando una asesoría efectiva a todos los usuarios reales o potenciales.

➤ **Estrategia 2 – Capacitación Continua y Pertinente**

Estrategia 2: Capacitación continua y pertinente a las comunidades con respecto a los SPD. Este componente es primordial y evolutivo, para que todas las personas conozcan los derechos y deberes de los usuarios reales y potenciales de los SPD.

Acción: Capacitación continua y pertinente de la Personería Municipal, el Concejo Municipal, las Veedurías Ciudadanas y los Vocales de Control. La capacitación continua y permanente de estos organismos es vital para tener un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, y servirá de factor multiplicador para el apoyo de las comunidades y su correspondiente desarrollo social.

➤ **Estrategia 3 – Implementación del Seguimiento y Control**

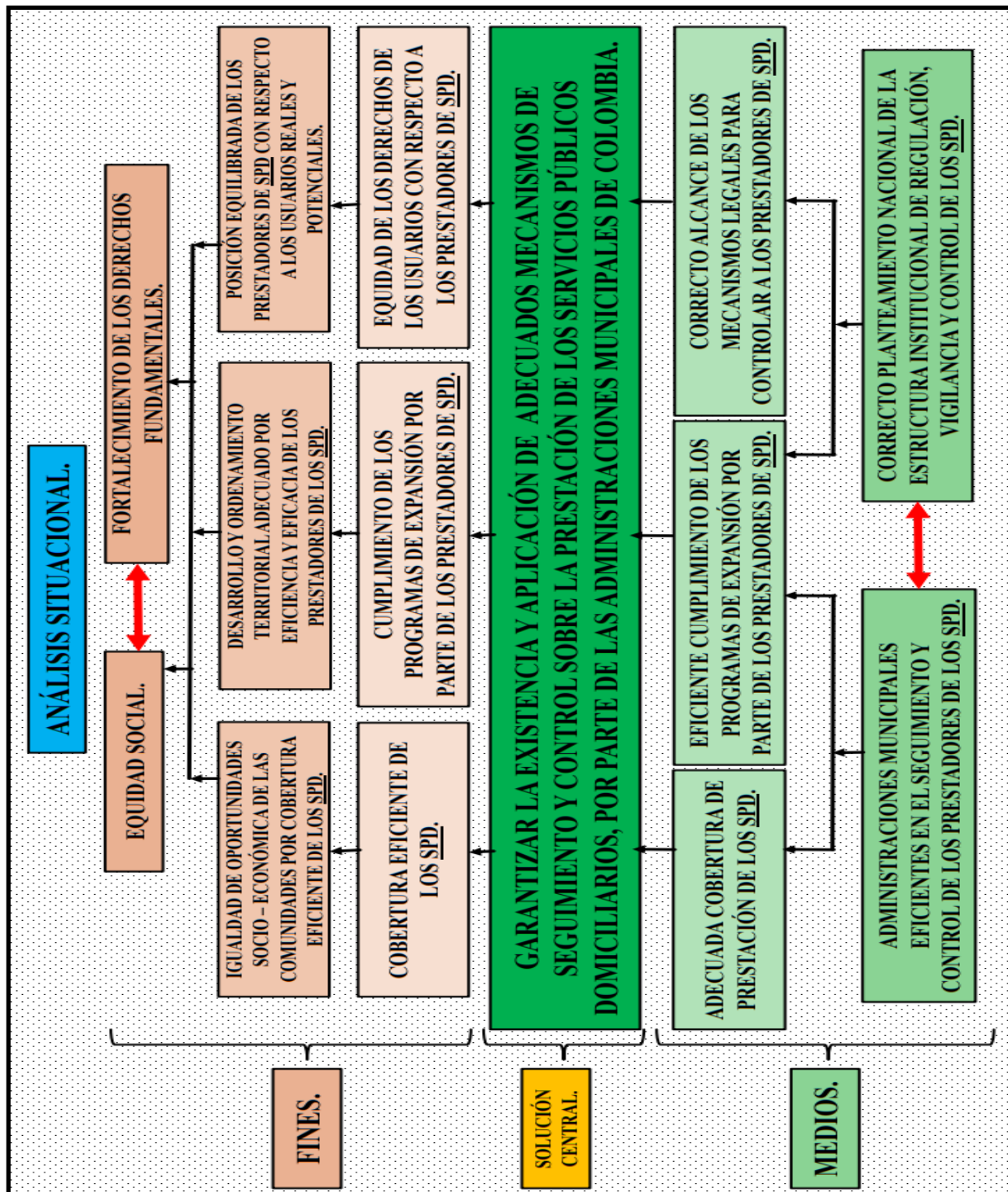
Estrategia 3: Implementación oficina o dependencia municipal de seguimiento y control de los prestadores de los SPD. Esta oficina o dependencia es el pilar fundamental para solucionar el problema detectado que permitirá lograr concretar el objetivo general de esta investigación, con el propósito de conseguir tanto los fines directos, como los fines complementarios y especialmente los fines estructurales.

Acción: Seguimiento y control permanente de los prestadores de SPD, por parte de las administraciones municipales, con énfasis en el cubrimiento y la calidad del servicio respectivo. Esta acción con su correspondiente estrategia es la razón fundamental de esta Investigación, convirtiéndose en la solución inmediata para el problema detectado y que servirá de soporte para la implementación definitiva cuando la falla estructural del sistema de vigilancia y control se supere en el ordenamiento jurídico colombiano, con respecto a los SPD.

Todas estas estrategias con sus acciones permitirán lograr los fines directos, como son la equidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD, el cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD, y la cobertura eficiente de los SPD; así como los fines complementarios, como la posición equilibrada de los prestadores de SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales, el desarrollo y ordenamiento territorial adecuado por eficiencia y eficacia de los prestadores de los SPD, y la igualdad de oportunidades socioeconómicas de las comunidades por cobertura eficiente de los SPD; pero especialmente los fines estructurales, los cuales son el fortalecimiento de los derechos fundamentales y la equidad social.

Gráfica 4.

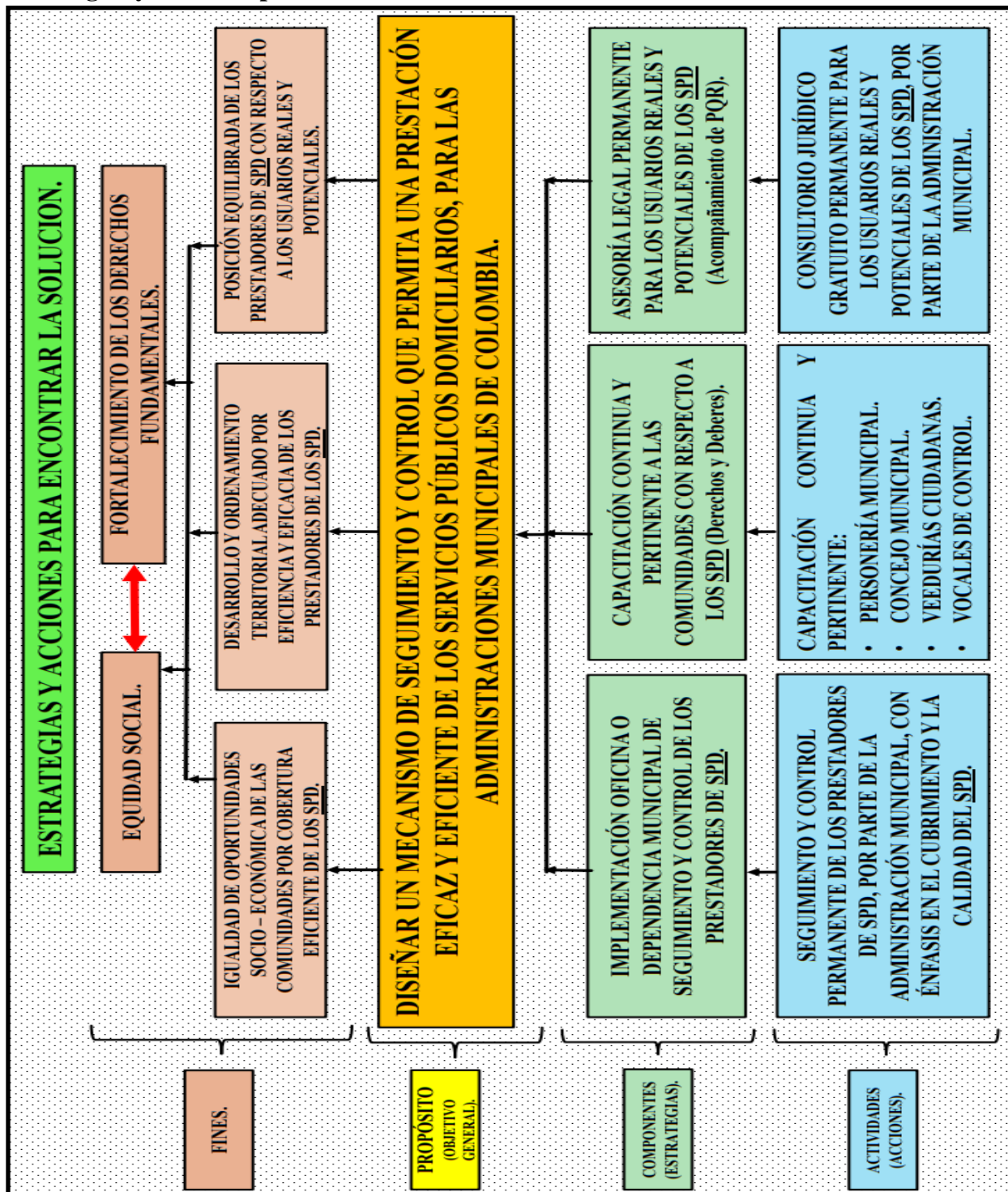
Análisis Situacional.



Fuente: Elaboración Propia.

Gráfica 5.

Estrategias y Acciones para Encontrar la Solucion.



Fuente: Elaboración Propia.

7. Metodología de la Investigación Aplicada

Se realizó la presente investigación del problema encontrado, mediante un enfoque cualitativo (investigación interpretativa), con un método descriptivo – explicativo, que busco exponer y explicar el problema, a partir de sus características propias. Este enfoque admitió trabajar sobre las realidades y sus características fundamentales para una correcta interpretación del fenómeno o problema a solucionar, es decir se indaga al mismo tiempo que se resuelve, lo cual establece el conflicto y se plantea una acción – solución.

Se orientó la *investigación aplicada* a partir de las técnicas que nos permitieron obtener la información y sobre los instrumentos que son los medios materiales; todo lo cual hizo posible la consecución y archivo de la información adecuada requerida para la presente investigación. Las técnicas son el conjunto de reglas y procedimientos que permiten establecer la relación con el objeto y los sujetos de la investigación. Los instrumentos son los mecanismos que se usan para recolectar y registrar la información.

➤ Técnicas de recolección de datos:

Las técnicas de recolección de datos son las distintas formas o maneras de obtener la información pertinente. Estas técnicas condujeron a la verificación del problema planteado.

- Recopilación de literatura general y especializada.
- Recopilación jurídica y de doctrina (jurisprudencia).
- Recopilación información de medios digitales.

➤ Instrumentos de recolección de datos:

Los instrumentos son los medios materiales que se emplearon para recoger y almacenar la información. Estos se constituyeron en los recursos para entender el problema planteado.

- Fichas bibliográficas.
- Fichas jurídicas y de doctrina (jurisprudencia).
- Identificación y caracterización de actores.
- Procesamiento de datos:
 - Análisis documental.
 - Análisis de contenido.
 - Recopilación y registro de datos concluyentes.
- Evaluación de la información:
 - Evaluación sistemática.
 - Análisis y registro de consideraciones primarias y recomendaciones iniciales.
- Estructuración de la Investigación Aplicada:
 - Planteamiento y análisis del problema, identificando sus causas y efectos, así como sus medios y fines, para establecer las estrategias y acciones de solución.
 - Propuesta de mecanismo de seguimiento y control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por parte de la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila.
- Propuesta de solución:

Con toda la información recopilada, registrada y procesada, se realizó el análisis e interpretación del problema, así como la posible solución; permitiendo una aproximación a las conclusiones primarias con fuerza de recomendación, para una posterior interpretación más consolidada, que se pudiera registrar como conclusiones en el documento definitivo del *informe técnico de investigación aplicada*.

Fases de la Investigación Aplicada.

A continuación, se presenta como se consiguió y procesó la información necesaria para estructurar esta investigación.

Fase 1. Para lograr los objetivos específicos, los cuales fueron:

- ❖ Reconocer las obligaciones que tiene la administración municipal de Neiva con respecto a los SPD, según el marco normativo existente.
- ❖ Caracterizar los principales problemas que impiden un eficiente y eficaz seguimiento y control de los prestadores de los SPD, por parte de la alcaldía municipal de Neiva.
- ❖ Definir la naturaleza, componentes y estructura del mecanismo administrativo, para que desde la alcaldía municipal de Neiva, se pueda realizar un eficiente y eficaz seguimiento y control de la prestación de los SPD en su territorio.
- Se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de datos.
 - Recopilación de literatura general y especializada: Libros, publicaciones en revistas, tesis, manuales, etc.
 - Recopilación jurídica y de doctrina (jurisprudencia): Constitución Política Colombiana, leyes, decretos y resoluciones, etc. Igualmente, la jurisprudencia sobre los SPD.
 - Recopilación información de medios digitales: Páginas web, portales de redes sociales, medios de comunicación digitales, etc.
- Se emplearon los instrumentos de recolección de datos.

- Fichas bibliográficas. La función de la ficha bibliográfica consistió en identificar las fuentes de información que se examinaron o estudiaron para realizar la investigación. Permitieron establecer el estado del arte, el marco teórico e igualmente sirvieron para estructurar el marco conceptual, al igual que las diferentes referencias académicas y la bibliografía del *informe técnico de la investigación aplicada*.
 - Fichas jurídicas y de doctrina. La ficha jurídica es el tipo de ficha técnica que se utiliza con fines legales y normativos. Permitieron establecer el marco normativo, e igualmente sirvieron para guiar la estructura del marco conceptual; pero también fueron fundamentales para interpretar el alcance y la pertinencia de las diferentes referencias académicas; para finalmente lograr puntualizar la bibliografía del informe técnico de la investigación.
 - Identificación y caracterización de actores. La individualización y la caracterización de los diferentes actores buscó identificar asertivamente cada uno de ellos, así como su participación en el fenómeno encontrado y permitió analizar su importancia e influencia en el problema planteado y en la solución propuesta.
- Se realizó el procesamiento de datos.
- Análisis documental. Es el análisis sistémico del objeto de estudio. Fue el punto de partida de la investigación, estableciendo un proceso de afinamiento, tanto del tema, como del problema y su respuesta explicativa, mediante una selección y búsqueda de la información pertinente de documentos.

- Análisis de contenido. Es muy importante orientar la investigación al análisis de contenido de todo el material conseguido, de manera sistemática, objetiva, replicable y válida, en donde se dio énfasis al análisis reflexivo de todos los documentos.
- Recopilación y registro de datos concluyentes. El recorrido de los hechos a los datos fue un paso complejo que involucro decisiones teóricas y metodológicas entre sí, e inherentes al mismo proceso de investigación. Por lo tanto, debió estar acorde con el planteamiento del problema y su solución.

Fase 2: Para conseguir el objetivo general.

Los objetivos específicos se conjugaron para establecer el objetivo general, el cual es: Diseñar un mecanismo de seguimiento y control que permita una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, para la administración municipal de Neiva.

Lo anterior fue resultado de:

- Evaluación de la información.
 - Evaluación sistemática. El objetivo de esta metodología fue aplicar un proceso lógico, válido y demostrable, como herramienta para incrementar la calidad y la pertinencia de la propuesta de solución.
 - Análisis y registro de consideraciones primarias y recomendaciones iniciales. Se realizó un trazado metodológico de cómo abordar el problema estudiado y las posibilidades de solución.
- Estructuración de la *investigación aplicada*.

- Planteamiento y análisis del problema, identificando causas y efectos, así como medios y fines, para establecer estrategias y acciones de solución. Esta metodología permitió identificar plenamente el problema, para posteriormente integrar los mecanismos en una propuesta de solución.
 - Propuesta de mecanismo de seguimiento y control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por parte de la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila. Se plantearon cada uno de los aspectos a solucionar del problema encontrado y se integraron para establecer una adecuada propuesta de solución.
- Propuesta de solución, con sus respectivas conclusiones.

El análisis (marco conceptual) y la correspondiente propuesta de solución son la parte fundamental y definitiva de la *investigación aplicada*, puesto que en el marco conceptual se procesó toda la información seleccionada y tamizada, para ser presentada de manera ordenada y comprensible, y que permitiera llegar a encontrar una solución puntual soportada en los análisis correspondientes, para ser considerada en el estudio y comprensión del problema, así como su facilidad de implementación.

Las conclusiones fueron orientadas a la toma de decisiones, para tratar de resolver el problema encontrado y planteado.

Al realizar la presente investigación del problema encontrado, mediante el enfoque cualitativo (investigación interpretativa), con la aplicación del método descriptivo – explicativo, se pudieron lograr los objetivos específicos y así constituir el objetivo general, dando como resultado las respuestas adecuadas a la pregunta que se debió responder en esta *investigación*

aplicada, la cual es: ¿Qué aspectos deben tenerse en cuenta en una propuesta de metodología o mecanismo de seguimiento y control, que permita una prestación de los servicios públicos domiciliarios eficaz y eficiente, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila?

Los resultados de este trabajo se plasmaron en este *informe técnico de investigación aplicada*.

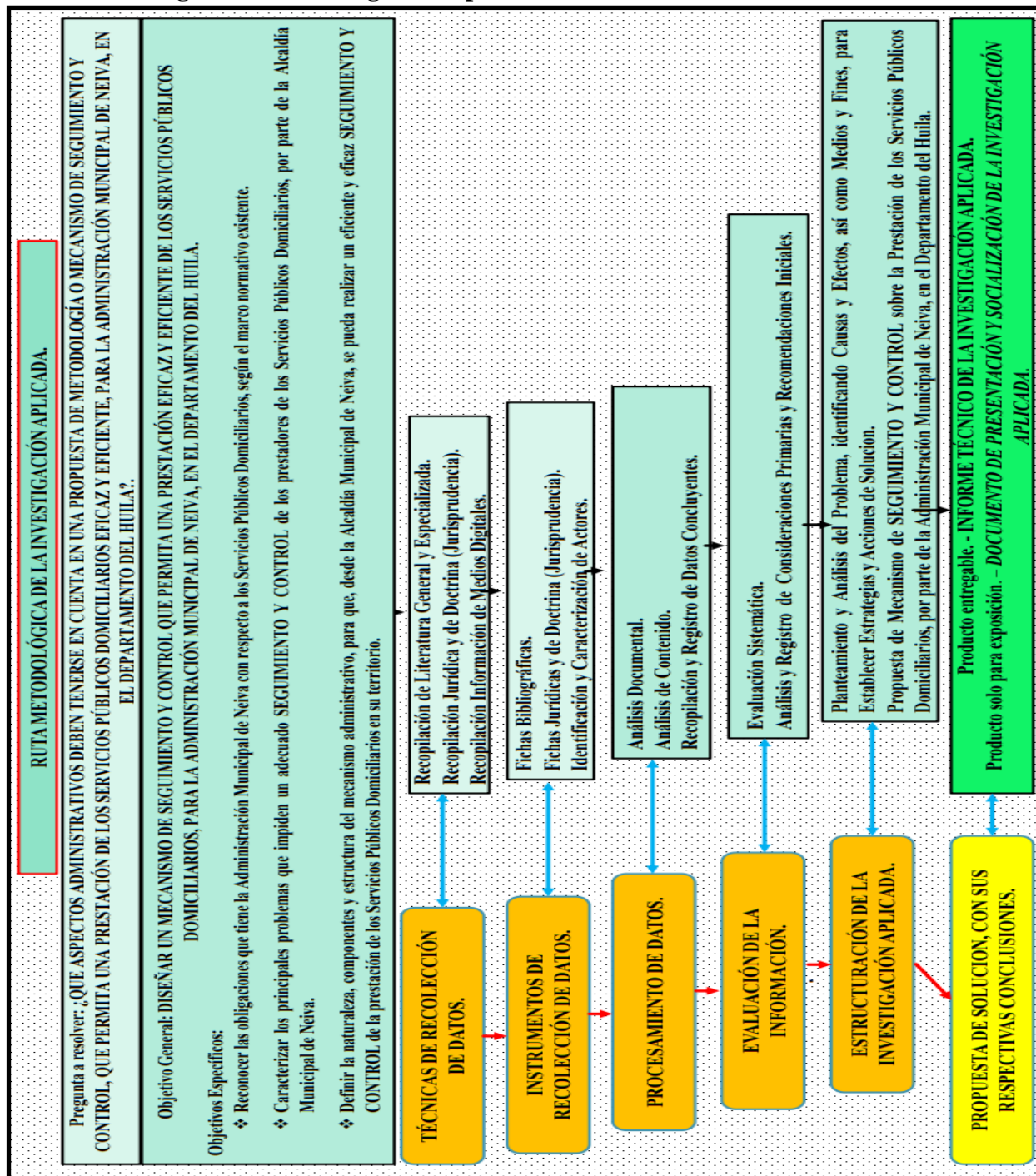
Fase 3: Informe técnico de investigación aplicada.

Es el documento final escrito de la *investigación aplicada*, cuyo formato corresponde a un informe técnico, el cual recoge un análisis sobre la problemática a resolver, así como la posible alternativa de solución. Se reitera que las conclusiones están orientadas a la toma de decisiones para resolver el problema encontrado y planteado.

A continuación, se muestra el esquema teórico de la ruta metodológica, con la cual se comprendió y analizó el problema de la investigación; que a su vez permitió plantear la propuesta de solución (ver **Gráfica 6. Ruta Metodología de la Investigación Aplicada**, al final de este capítulo).

Gráfica 6.

Ruta Metodológica de la Investigación Aplicada.



Fuente: Elaboración Propia.

8. Propuesta de Solución

8.1 Sobre el Reconocimiento de las Obligaciones que Tiene la Administración Municipal de Neiva con Respecto a los SPD, Según el Marco Normativo Existente

El conocimiento refiere a la información necesaria para lograr establecer el problema de la *investigación aplicada*, y esta conformado por la consecución de todos los datos y sus características fundamentales, para una correcta interpretación.

Como ya se ha mencionado, esta *investigación aplicada* tiene un enfoque cualitativo, con un método descriptivo – explicativo, el cual permitió realizar una investigación interpretativa sobre las realidades del problema encontrado y sus características fundamentales, para lograr su adecuado conocimiento, y poder plantear una apropiada solución.

Se orientó la *investigación aplicada* a partir de las técnicas de recolección de datos que nos permitieron obtener la información requerida sobre los SPD y la verificación del problema planteado, como son la recopilación de literatura general y especializada, así como la compilación jurídica y de doctrina (jurisprudencia), lo cual permitió establecer la relación entre el objeto y los sujetos de la investigación, para posteriormente conformar las fichas bibliográficas y jurídicas, como también la identificación y caracterización de actores, las cuales constituyeron los recursos para entender el problema planteado.

Con la información recolectada y organizada se logró realizar el planteamiento del problema (capítulo 2), con una descripción de este y su respectiva formulación. Comprendido el problema encontrado, se expresó la hipótesis (capítulo 4), enunciando las preposiciones para desarrollar la *investigación aplicada*, con su debida justificación (capítulo 5) y permitir estudiar en forma asertiva posibles soluciones.

Para los marcos de referencia (capítulo 6), se planteó una estrategia de integralidad entre el inédito o inexistente estado del arte, el escaso marco teórico sobre el problema identificado, y un abundante marco normativo (legal), la cual permitió establecer un atípico pero apropiado marco conceptual para entender y analizar el problema establecido en esta *investigación aplicada*, y posteriormente encontrar soluciones factibles y prácticas, de posible implementación inmediata. El estudio, está soportado en el conocimiento adecuado de la organización institucional de los SPD en Colombia, y de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, con sus respectivos actores.

Con todo lo realizado en esta *investigación aplicada* se logró establecer, que de acuerdo con la Constitución Política de 1991 y con el marco normativo legal colombiano, las obligaciones más relevantes de las administraciones municipales colombianas con respecto a la prestación de SPD, son:

- Asegurar la prestación continua de los SPD en su territorio, en forma eficiente y eficaz, con calidad y oportunidad, por empresas de SPD de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del municipio. Lo anterior comprende, no solamente obtener adecuados indicadores en términos de cobertura, sino también en la efectividad de la prestación del servicio por parte de los prestadores de los SPD, con énfasis en la calidad con respecto a la atención al usuario, el acceso a información, y el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.
- Aseverar la participación de los usuarios, en comités de desarrollo y control social, para promover y capacitar las comunidades en los SPD. Se debe educar en forma permanente sus miembros y apoyar puntualmente a los Vocales de Control.

- Establecer un ordenamiento territorial acorde con la actual legislación y poder realizar la disposición ordenada de los habitantes, las actividades y la infraestructura en el territorio, y dentro de esa infraestructura están los SPD, que permiten incluso delimitar el perímetro urbano de las ciudades, poblaciones o centros poblados.
- Divulgar ampliamente y en forma didáctica, a todos los niveles de la población, las disposiciones contenidas en las leyes colombianas que regulan vigilan y controlan, todos los SPD.
- Tener y comprender la información requerida para efectos del monitoreo, seguimiento y control integral, de todos los SPD.
- Desde la dimensión ambiental, los municipios colombianos deben colaborar con el Estado Colombiano, para que los prestadores de los SPD cumplan con normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales SPD.

Es así como se logró establecer el primer objetivo específico de **reconocer las obligaciones que tiene la administración municipal de Neiva con respecto a los SPD, según el marco normativo existente.**

8.2 Caracterización de los Principales Problemas que Impiden un Adecuado Seguimiento y Control de los Prestadores de los SPD, por Parte de la Alcaldía Municipal de Neiva

El entendimiento refiere a la capacidad de razonar y discurrir, concebir y procesar ideas, para poder establecer deducciones y generar comprensión. El entendimiento produce análisis para lograr conceptos y reconocer el problema estudiado.

Es así como se realizó el procesamiento de datos, a través del análisis documental, el análisis de contenido, y la recopilación de datos concluyentes, para posteriormente evaluar la información, utilizando la valoración sistemática y el registro de consideraciones primarias y recomendaciones iniciales.

Todo este proceso permitió la estructuración de la *investigación aplicada* logrando el planteamiento y análisis del problema, identificando causas y efectos, así como medios y fines, para establecer estrategias y acciones de solución. Esta metodología permitió identificar plenamente el problema, para posteriormente integrar los mecanismos en una propuesta de solución.

En el marco conceptual (capítulo 6), se establecieron los conceptos, del sistema único de información (SUI) del sector de los SPD, con sus indicadores de gestión o de nivel de riesgo, con sus referentes (de referencia) o rangos, y la obligatoriedad de suministro de información a la SSPD, así como un modelo semejante de la metodología denominada “Cuadro de Mando Integral”, aplicado al seguimiento y control de los SPD en Colombia, por parte de las administraciones municipales, como también de la eficiencia y eficacia como principios rectores de **administración pública colombiana**, para posteriormente realizar el análisis situacional que permitiera establecer los medios con los cuales se logra la solución de garantizar la existencia y aplicación de adecuados mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD, por parte de las administraciones municipales colombianas.

Se recuerda que esta *investigación aplicada* se efectuó con el objetivo fundamental de lograr entendimiento sobre el problema encontrado y planteado, el cual no se había registrado académicamente hasta la fecha, debió tal vez a que es un problema de tipo práctico, correspondiente a una desviación de compromisos administrativos y jurídicos de las alcaldías

municipales, o que se entendía que esas responsabilidades habían sido consideradas entre las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, o de las Comisiones de Regulación, e incluso dentro de las funciones de las Personerías Municipales con respecto a los SPD. Entre tantos actores de la organización institucional de los SPD en Colombia y sus interrelaciones, se perdió el compromiso que se debían otorgar herramientas jurídicas y/o administrativas al principal actor que tiene la obligación de la prestación de los SPD, es decir al municipio colombiano. Como se demostró en el desarrollo de esta *investigación aplicada*, las alcaldías municipales no fueron consideradas en la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia. Esta falla estructural de la institucionalidad de los SPD colombianos, colocó a las alcaldías municipales en situación desfavorable con respecto a la debida prestación de los SPD en su territorio, con muy serias dificultades para encontrar adecuadas soluciones que beneficien a todos y cada uno de los usuarios cautivos (suscriptores), pero especialmente a los potenciales, ya que ambos constituyen la razón de ser de los SPD, y así poder lograr la protección de los derechos fundamentales de las personas y sus comunidades.

Esta problemática deriva varias causas y consecuencias que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, por parte de las alcaldías municipales colombianas, las cuales ya se han explicado debidamente en esta *investigación aplicada*:

- **Un incorrecto planteamiento nacional de la estructura institucional de regulación, vigilancia y control de los SPD**, en razón a que el Estado no contempló dentro de esta estructura de vigilancia y control a los municipios colombianos, así como tampoco a los departamentos del país. Este es un problema estructural, y por lo tanto se requiere un correcto replanteamiento nacional de la estructura institucional de regulación, vigilancia y

control de los SPD para establecer un apropiado mecanismo de vigilancia y control de parte de las alcaldías municipales, lo cual puede hacerse reformando o complementando parcialmente la Ley 142 de 1994 en el Congreso de la República de Colombia, para otorgarles a los municipios las herramientas jurídicas que les permitan realizar un adecuado seguimiento y control a todos los prestadores de los SPD en los territorios.

- **Las administraciones municipales son ineficientes en el seguimiento y control de los prestadores de los SPD que operan en su territorio**, puesto que las alcaldías no cuentan con adecuados mecanismos administrativos para realizar seguimiento y control a las diferentes entidades prestadoras de los SPD en su región. Este es el segundo problema también estructural, puesto que las alcaldías pueden y deberían contar con mecanismos administrativos adecuados para lograr realizar seguimiento y control a cada una de las entidades prestadoras de los SPD. Este propósito es fundamental para resolver el problema planteado en esta *investigación aplicada*, y en principio es la solución inmediata para implementar, en espera de una modificación de la Ley 142 de 1994, o una nueva ley al respecto. Cuando se logre esa reforma legal, estos mecanismos administrativos también permitirán en forma inmediata su cumplimiento, articulándose y complementándose las dos (2) soluciones estructurales planteadas en este estudio.
- **Un bajo alcance de los mecanismos legales para controlar a los prestadores de SPD que operan en cada municipio**. Las entidades prestadoras de los SPD consideran que las alcaldías municipales no tienen las facultades legales ni administrativas para exigirle seguimiento y control sobre la prestación de cada servicio público domiciliario. Cuando las entidades prestadoras de los SPD observen y comprendan que las administraciones

municipales tienen facultades legales y/o administrativas para exigirle seguimiento y control sobre la prestación de cada servicio público domiciliario, se preocuparán más en ofertar un adecuado servicio público, respetando los derechos de los usuarios reales y potenciales.

- **Un deficiente cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD en el territorio municipal.** Como los prestadores de los SPD consideran que las alcaldías municipales no tienen las facultades para realizarles seguimiento y control, no se preocupan por cumplir con los programas de expansión de cada servicio público domiciliario. La expansión solo se hace cuando así lo decide la entidad prestadora, sin importar las comunidades restringidas o discriminadas. Este último comportamiento se denomina “abuso de la posición dominante”, la cual está estrictamente prohibida por la Ley 142 de 1994, y es una práctica discriminatoria que afecta la equidad social. Con el adecuado mecanismo de seguimiento y control por parte de las alcaldías municipales, los prestadores de los SPD se preocuparán por cumplir con los programas de expansión de cada servicio público domiciliario. La expansión se hará en forma adecuada, coordinando con las comunidades, y evitando discriminación o abusos de posición dominante.
- **Una inadecuada cobertura de prestación de los SPD en la región.** Existen comunidades o núcleos humanos sin algún servicio público domiciliario esencial, y las alcaldías tienen mínima capacidad de coerción sobre los prestadores de los SPD, para hacerlos cumplir con sus obligaciones sociales.

- **La inequidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD.** Las entidades prestadoras no tratan con justicia social a sus diferentes usuarios, especialmente a los usuarios potenciales, es decir los que no cuentan con algún servicio público domiciliario esencial.
- **El incumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD.** Las entidades prestadoras obedecen solo a sus criterios particulares o intereses económicos, y limitan los programas de expansión, o simplemente los postergan, a veces indefinidamente, y por ningún motivo se comprometen con programas concertados con las alcaldías municipales o con las comunidades.
- **La Cobertura deficiente de los SPD.** Este es un grave problema para las comunidades o núcleos humanos que no puedan contar con algún servicio público domiciliario esencial, lo cual perjudica a las administraciones municipales para cumplir con uno de los objetivos fundamentales del Estado Social de Derecho, en cuanto se refiere a los SPD.
- **Posición dominante de los prestadores de SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales.** Esta asimetría de derechos y deberes es considerada como un problema coyuntural grave, pues los abusos de la posición dominante perjudican de manera notable a todos los usuarios reales y potenciales. El abuso de posición dominante puede ocasionar comportamientos ilícitos y reprochables, en la prestación de los SPD.
- **Desarrollo y ordenamiento territorial inadecuado o deficiente por negligencia de los prestadores de los SPD.** Una de las más importantes obligaciones que tiene un municipio en Colombia, para poder establecer un ordenamiento territorial acorde con la actual legislación y poder realizar la disposición ordenada de los habitantes, las

actividades y la infraestructura en el territorio, y dentro de esa infraestructura están los SPD, que permiten incluso delimitar el perímetro urbano de las ciudades, poblaciones o centros poblados, forjando afectación socioeconómica de las comunidades por cobertura deficiente de los SPD.

- **Afectación socioeconómica de las comunidades por cobertura deficiente de los SPD.**

Las comunidades a las que se les restringe algún servicio público domiciliario esencial, se perjudicada tanto en su condición social como en su progreso económico y comunitario, con consecuencias negativas para su desarrollo integral.

- **La degradación de los derechos fundamentales.** La degradación es la disminución de la dignidad de las personas y sus derechos fundamentales, de los cuales es titular la persona por el mero hecho de serlo, es decir que le pertenecen al ser humano sin distinción de raza, condición, sexo o religión. A los derechos fundamentales también se les conoce como derechos humanos, derechos del hombre, o derechos de las personas. Esta registrado explícitamente en la Constitución Política de Colombia de 1991 que los SPD son inherentes a la finalidad social del Estado, estableciendo la garantía del acceso universal y eficiente hacia todas las comunidades, como parte de los derechos fundamentales (derechos humanos); al igual que las condiciones jurídicas que los enmarcan como bienes y servicios públicos esenciales para el desarrollo de esas comunidades y sus regiones.

- **La discriminación social.** La discriminación es el acto de agrupar a los seres humanos según algún criterio elegido, en muchas ocasiones arbitrario, e implica una forma indebida de relacionarse socialmente. La prestación de los SPD se convierte en un elemento determinante para perseguir el desarrollo social progresivo de las comunidades,

y por lo tanto no se puede ni se debe permitir discriminaciones arbitrarias para su obtención y uso, pues se incumplirá los principios de igualdad jurídica y equidad social. La equidad social no radica solamente en eliminar las diferencias, sino en comprenderlas y darles un trato equivalente para superar las condiciones que mantienen las desigualdades sociales. Los SPD son una obligación y un medio para que el Estado alcance la justicia, propicie la igualdad y promueva la equidad social.

- **Ineficiencia de los comités de desarrollo y control social.** Otra problemática que debe considerarse es el grado de participación real y efectiva de los usuarios en los comités de desarrollo y control social, sobre los operadores de los SPD de carácter público, siendo esta función intrascendente y en muchos casos solo retórica; en parte porque las alcaldías poco promueven y capacitan a las comunidades en el conocimiento de los derechos y deberes de los usuarios de los SPD. De igual manera, las personerías municipales no cuentan con un programa permanente para capacitar y apoyar a los diferentes vocales de control.

Todo lo anterior, termina siendo principalmente responsabilidad de las entidades territoriales en cabeza de los alcaldes, de tal manera que se justifica la necesidad de estructurar un mecanismo institucional para hacer el adecuado seguimiento y control de la prestación de los SPD en los municipios colombianos.

Al realizar el correspondiente planteamiento del problema con su correspondiente análisis situacional planteado en esta *investigación aplicada*, permitió **caracterizar los principales problemas que impiden un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, por parte de la alcaldía municipal de Neiva.**

8.3 Propuesta de Solucion Conjugada

En la legislación vigente se obliga a los municipios colombianos, en cabeza de su alcalde, a garantizar el acceso y prestación continua de los SPD con que cuente el territorio, en forma eficiente y eficaz, con calidad y oportunidad. La obtención de los SPD está directamente relacionada con la garantía de derechos fundamentales de los habitantes en sus comunidades.

En todos los municipios colombianos los SPD son suministrados por prestadores públicos y/o privados, que en las últimas décadas han mejorado la cobertura y la prestación de esos servicios, pero que siguen teniendo problemas de efectividad, de cobertura, y de comunicación positiva con el usuario real y potencial.

La autoridad municipal, así como las entidades privadas, mixtas o públicas que se dedican a la prestación de los SPD, no puedan en ninguna circunstancia administrativa, económica o jurídica, supeditar su prestación, acceso y cobro justo, de los diferentes SPD, por cuanto al hacerlo, estarían vulnerando derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política vigente y en los derechos humanos universales.

El gran problema que se debe solucionar, es que la Ley 142 de 1994, más conocida como **ley de los servicios públicos domiciliarios**, no le asignó ningún tipo de herramienta jurídica o administrativa a las alcaldías municipales, para que pudieran ejercer un adecuado mecanismo de seguimiento y control a todos los prestadores de los SPD de su territorio, pero les dejó toda la responsabilidad que está en nuestra Constitución Política de 1991 y en el ordenamiento jurídico colombiano, y es que las alcaldías municipales deben asegurar que se presten debidamente los SPD en su región. Esta dicotomía coloca a las actuales administraciones municipales en clara desventaja frente a las entidades prestadoras de los SPD; y por lo tanto no pueden cumplir con

sus obligaciones constitucionales y jurídicas, sociales y ambientales, para garantizar la existencia y prestación continua de todos los SPD en su territorio, en forma eficiente y eficaz, con calidad y oportunidad.

En este sentido, se ha logrado establecer que la mayoría de las causas del problema podrán ser subsanadas si las entidades territoriales, en este caso las administraciones municipales respectivas, contaran con una dependencia, oficina o despacho, dentro de su organización administrativa, que a su vez implementara una estrategia y/o metodología para establecer un adecuado mecanismo de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD en su comarca; y que además evaluara en forma periódica el desempeño administrativo, técnico, económico, y jurídico, de las entidades que prestan estos SPD a los habitantes en cada municipio.

Nuevamente se resalta que es necesario conocer permanentemente el estado existente de cubrimiento de los diferentes SPD, así como sus respectivos planes de expansión, pues el alcance del ordenamiento territorial, así como sus posibilidades de crecimiento geográfico, dependerá del perímetro real y efectivo de los SPD, ya que el perímetro urbano no puede exceder el de los SPD en cada territorio.

Por lo tanto, se instauró la conveniencia de utilizar una metodología semejante a la del cuadro de mando integral, aplicada al seguimiento y control de los SPD en Colombia por parte de las alcaldías municipales, bajo el enfoque de eficiencia y eficacia como principios rectores de **administración pública colombiana**, y que esta sea actualizada y revisada en forma periódica para cada uno de los SPD de su territorio, utilizando la información vigente y obligatoria registrada por cada uno de los prestadores de los SPD en el sistema único de información (SUI) de la SSPD, ya que es la forma en que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

también realiza el respectivo seguimiento y control a todos los prestadores de SPD, lo cual permitirá utilizar un lenguaje común de fácil entendimiento entre todas las partes que realizan vigilancia, seguimiento y control de los SPD en Colombia. Al tener igual lenguaje (parámetros) el seguimiento y control será más efectivo, y no se presentarán distorsiones de tipo técnico o legal.

8.3.1 *Solucion Integral Propuesta*

Con base en todo lo anteriormente expuesto, las entidades territoriales municipales (alcaldías), precisan contar con mecanismos e indicadores que les permitan, no solo realizar el adecuado seguimiento y control para una correcta caracterización y evaluación de la prestación de los SPD; sino que igualmente les facilite ejercer bien sus respectivas responsabilidades constitucionales y legales, así como sociales y de protección ambiental, para el amparo y beneficio de sus habitantes.

En este sentido, el propósito es lograr que las alcaldías municipales, tras un diagnóstico detallado de la situación en materia de disponibilidad y prestación de los SPD, que se pueden conseguir en su región, estructuren unas estrategias integradas en un mecanismo institucional, a través de la cual se garantice la adecuada prestación de los SPD, en términos de eficiencia y eficacia en sus regiones. Lo anterior comprende, no solamente obtener adecuados indicadores en términos de cobertura, sino también en efectividad por parte de las empresas prestadoras de SPD, y de calidad con respecto a la atención al usuario, acceso a la información y cumplimiento de responsabilidades.

Se debe recordar que unos SPD inadecuados en términos de cobertura, calidad y continuidad, deben ser dimensionados no solo por su impacto económico, sino especialmente en

lo social, en la medida en que la privación e insuficiencia limitan el desarrollo físico e intelectual de toda la población y en particular de los niños, lo cual aumenta la pobreza, disminuye la igualdad de oportunidades, deteriora la movilidad social y reduce su productividad económica y social. La provisión eficiente y eficaz de los SPD está estrechamente relacionada con una sociedad pluralista y democrática.

Las alcaldías municipales, deben entonces implementar las diferentes estrategias con sus respectivas acciones, que permitan tener una adecuada metodología o mecanismo de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD en su territorio, las cuales consideran, entre otras: la asesoría legal y consultorio jurídico gratuito y permanente, tanto para los usuarios reales (suscriptores) como para los usuarios potenciales, puesto que permitirá un acompañamiento serio y en tiempo real adecuado para las peticiones, quejas y recursos, que estos usuarios les tramitan a los prestadores de los SPD, así como igualmente permitirá establecer un estudio continuo y cada vez más especializado de la normatividad que rige el sector de los SPD, logrando una asesoría efectiva a todos los usuarios reales o potenciales; la capacitación continua y pertinente sobre SPD, puesto que este componente es primordial y evolutivo, para que todas las personas conozcan los derechos y deberes de los usuarios reales y potenciales de los SPD, así como también la capacitación continua y permanente de las personerías municipales, los comités de desarrollo y control social (vocales de control y veedurías ciudadanas), e incluso los concejos municipales, puesto que estos organismos son de vital importancia para tener un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD, y servirá de factor multiplicador para el apoyo de las comunidades y su correspondiente desarrollo social progresivo; la implementación de la oficina o dependencia municipal de seguimiento y control de los prestadores de los SPD,

puesto que esta oficina o dependencia es el pilar fundamental para solucionar el problema detectado, y que permitirá lograr concretar el objetivo general de esta investigación, con el propósito de conseguir tanto los fines directos, como los fines complementarios, y especialmente los fines estructurales, así como las acciones con sus correspondientes estrategias, convirtiéndose en la solución inmediata a implementar para la solución del problema detectado, y que incluso servirá de soporte primordial para cuando la falla estructural del sistema de vigilancia y control se haya superado en el ordenamiento jurídico colombiano, con respecto a los SPD.

Todas estas estrategias con sus acciones permitirán lograr los fines directos, como son la equidad de los derechos de los usuarios con respecto a los prestadores de los SPD, el cumplimiento de los programas de expansión por parte de los prestadores de los SPD, y la cobertura eficiente de los SPD; así como los fines complementarios, como la posición equilibrada de los prestadores de SPD con respecto a los usuarios reales y potenciales, el desarrollo y ordenamiento territorial adecuado o eficiente por eficiencia y eficacia de los prestadores de los SPD, y la igualdad de oportunidades socio-económicas de las comunidades por cobertura eficiente de los SPD; pero especialmente los fines estructurales, los cuales son el fortalecimiento de los derechos fundamentales, y la equidad social.

Se plantea entonces, establecer una dependencia, oficina o despacho, en las administraciones municipales que permita realizar seguimiento y control de todos los prestadores de los SPD, y también sirva para coordinar todos los actores del orden municipal que deben y tienen que supervisar y controlar a estas empresas u oficinas de SPD que operan en el municipio, como son el Concejo Municipal, la Personería Municipal, y los Comités de Desarrollo y Control

Social. De igual manera que conjugue con la gobernación concerniente lo pertinente a los SPD de su departamento.

Además que se comunique con las Auditorías Externas de los prestadores privados; y que también sirva de enlace entre la alcaldía municipal y los organismos del orden nacional que ejercen la regulación, la vigilancia y el control de los prestadores de los SPD, como son la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las Comisiones de Regulación, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los ministerios colombianos y las cortes con sus tribunales, permitiendo una interacción proactiva de información. Se reitera que su función transversal más importante es proteger y orientar a las comunidades (usuarios reales y/o potenciales).

Esta dependencia, oficina o despacho, deberá ser designada por la administración municipal, como la entidad encargada del enlace con el Concejo Municipal para todo lo concerniente a los SPD, y lograr la implementación y operatividad del mecanismo de seguimiento y control de todos y cada uno de los prestadores de SPD de su territorio. Esta gestión con el Concejo Municipal es de las más importantes, puesto que en el ordenamiento normativo colombiano actual, los concejos municipales cuentan con facultades legales que les permiten realizar un seguimiento y control a todas las entidades que prestan los SPD en su respectivo municipio o distrito.

Se debe precisar que la Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, en su artículo 18 establece que “El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedara así”:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

...**12.** Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

... La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.

Parágrafo 2°. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

Esta gestión y coordinación con el Concejo Municipal, les permitirá a las alcaldías municipales poder contar con la información que los prestadores de los SPD tienen la obligación legal de suministrar a la SSPD, por medio del SUI, así como los indicadores de referencia, para permitir que las alcaldías municipales puedan evaluar correctamente la prestación de cada uno de los SPD que se prestan en sus territorios, en cumplimiento de las funciones de planeación, regulación, vigilancia, control, y la definición de políticas relacionadas con el sector de los SPD.

Se recomienda que esta dependencia este adscrita a la secretaría de planeación municipal,

puesto que de ella también depende lo concerniente a la estratificación socioeconómica y al plan o esquema de ordenamiento territorial. Si el municipio no tiene secretaría de planeación, se debe establecer la dependencia acorde con la secretaría u oficina que maneje esos ejes fundamentales para la adecuada prestación de los SPD.

Esta dependencia deberá implementar un sistema de seguimiento y control que integre unos indicadores ponderados de eficiencia, de productividad, de gestión, de comportamiento financiero, que incluyan análisis estadístico y financiero, e involucre la estructura de costos, en los rubros de administración, operación y mantenimiento, teniendo en cuenta las especificidades de cada uno de los SPD, y el aumento de la cobertura, con el fin de obtener el mejoramiento progresivo de cada servicio público domiciliario respectivo.

El propósito entonces es disponer instrumentos de gestión administrativa estratégica, creando un mecanismo de seguimiento y control, que permitan tomar buenas decisiones, y que aumenten los resultados de los prestadores de SPD. Estos instrumentos no sólo servirán para evaluar lo que sucedió, sino que permitirán procesos de cumplimiento de metas y la optimización de todos los SPD, con eficiencia y equidad.

Para la implementación del sistema de indicadores, de gestión, de resultados y de cumplimiento, se recomienda establecer un sistema semejante al conocido como Cuadro de Mando Integral (CMI), utilizando los indicadores establecidos y exigidos por el Sistema Único de Información (SUI), a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Este modelo de gestión y evaluación ayudara a las administraciones municipales a realizarle seguimiento y control a los diferentes prestadores de los SPD de su territorio, conformando unos tableros de comando con los indicadores seleccionados y estableciendo la respectiva semaforización (verde, amarillo y rojo), con lo cual se puede efectuar rápidamente el

análisis de comportamiento de indicadores y metas de cumplimiento, para toma de decisiones administrativas, técnicas, económicas y jurídicas.

8.3.2 *Definición de la Naturaleza, Componentes y Estructura del Mecanismo Administrativo, Para Que Desde la Alcaldía Municipal de Neiva, se Pueda Realizar un Eficiente y Eficaz Seguimiento y Control de la Prestación de los SPD en su Territorio*

La comprensión refiere al uso de los conocimientos para identificar las causas y efectos del problema encontrado, analizar sus preceptos, y establecer adecuadas soluciones.

Con toda la información recopilada, registrada y procesada, se realizó el análisis e interpretación del problema, y se integraron para establecer una adecuada propuesta de solución; permitiendo una aproximación a las conclusiones primarias con fuerza de recomendación, para una posterior interpretación más consolidada, que se pudiera registrar como conclusiones en el documento definitivo del *informe técnico de investigación aplicada*.

El análisis realizado en el marco conceptual y la correspondiente propuesta de solución son la parte fundamental y definitiva de la *investigación aplicada*, puesto que en el marco conceptual se procesó toda la información seleccionada y tamizada, para ser presentada de manera ordenada y comprensible, y que permitiera llegar a encontrar una solución puntual soportada en los análisis correspondientes, para ser considerada en el estudio y comprensión del problema, así como su facilidad de implementación. Las conclusiones fueron orientadas a la toma de decisiones, para tratar de resolver el problema encontrado y planteado.

Se considera entonces la necesidad de implementar en el menor tiempo posible esta dependencia u oficina de seguimiento y control de los SPD, en cada alcaldía correspondiente, y que este adscrita a la respectiva secretaría de planeación municipal, puesto que de ella también

depende lo concerniente a la estratificación socioeconómica y al plan o esquema de ordenamiento territorial. Si el municipio no tiene secretaría de planeación, se debe establecer la dependencia u oficina de seguimiento y control, acorde con la secretaría o despacho administrativo que maneje esos ejes fundamentales del ordenamiento territorial, para una adecuada prestación de los SPD en su región. Se reitera que esta dependencia deberá implementar un sistema de seguimiento y control que integre unos indicadores ponderados de eficiencia, de productividad, de gestión, de comportamiento financiero, que incluyan análisis estadístico y financiero, e involucre la estructura de costos, en los rubros de administración, operación y mantenimiento, teniendo en cuenta las especificidades de cada uno de los SPD y el aumento de la cobertura, con el fin de obtener el mejoramiento de cada servicio respectivo.

Con respecto al modelo semejante de CMI, es un tipo simplificado de la metodología identificada como Cuadro de Mando Integral, que utilizaría los indicadores ya creados y establecidos por la CRA y la CREG, así como la información consolidada del SUI, la cual es obligatoria y suministrada periódicamente por cada uno de los prestadores de SPD; lo cual quiere decir que lo complejo de una metodología de CMI ya está resuelto para el sector de los SPD en Colombia. Lo que debe implementar las administraciones municipales son los cuadros de seguimiento y control de cada uno de los SPD que se prestan en su territorio, labor relativamente sencilla de realizar.

Con la metodología de la *investigación aplicada* (capítulo 7), y teniendo en cuenta el proceso para la obtención de una propuesta de solución, se consiguió el cumplimiento del tercer objetivo específico, que consistió en **definir la naturaleza, componentes y estructura del mecanismo administrativo, para que desde la Alcaldía Municipal de Neiva, se pueda**

realizar un eficiente y eficaz seguimiento y control de la prestación de los SPD en su territorio.

8.3.3 Dependencia Municipal de Seguimiento y Control de los Prestadores de SPD. –

Propuesta de Solución

La oficina o dependencia municipal de seguimiento y control de los prestadores de los SPD, que se debe implementar en la Alcaldía de Neiva, servirá para supervisar y controlar todos los SPD considerados esenciales, que pueden y deben ser suministrados en su territorio, como son los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, sino que además se podrían supervisar y controlar otros servicios públicos de interés general, que son importantes para el desarrollo social y económico del municipio, e incluso para la protección del medio ambiente, como son los servicios públicos de telecomunicaciones, conectividad (internet y similares), energía fotovoltaica u otras fuentes de energías renovables, y diferentes tecnologías que están en proceso de innovación o desarrollo, como por ejemplo la distribución y utilización de hidrogeno verde o azul para procesos de ignición energética, tanto en el sector doméstico (residencial), comercial, industrial, o combustible automotor, etc.

Por todo lo estudiado, investigado y analizado, se considera pertinente el planteamiento administrativo, de implementar la oficina o despacho, que les permita a las alcaldías municipales realizar un adecuado mecanismo de seguimiento y control de los prestadores de los SPD que operan en su territorio. Este propósito es fundamental para resolver el problema planteado, y en un principio es la solución inmediata para ejecutar, en espera de la modificación de la Ley 142 de 1994, o una nueva ley, en la cual se incluya herramientas jurídicas que obliguen a los prestadores de los SPD a rendirle informes y cumplimiento de metas, a las administraciones municipales.

Cuando se logre esa reforma legal, la oficina o despacho de los SPD, articulará esas obligaciones legales con el adecuado mecanismo de seguimiento y control, lo que permitirá en forma acertada su cumplimiento inmediato.

Esta oficina o dependencia municipal de seguimiento y control de los prestadores de los SPD, deberá también ser consecuente con su función principal de ser parte de la **administración pública**, y por lo tanto se recomienda que el enfoque institucional debe ser **la regulación estatal como instrumento para el seguimiento y control en la prestación de los servicios públicos domiciliarios**, puesto que los instrumentos de **regulación** están alcanzando un papel cada vez más importante para la conducción de las **políticas sociales**, y requieren de una adecuada clarificación conceptual. En estas políticas, la regulación puede incidir en los mercados (**regulación económica**), pero también debe actuar sobre otras actividades que tienen lugar fuera de los mercados, para la protección de los habitantes y sus territorios (**regulación social**).

Se muestra el esquema de la propuesta de solución, con la cual se plantea la solución del problema de la *investigación aplicada* (ver **Gráfica 7. Esquema Propuesta de Solución**, al final de este capítulo).

8.3.4 Mapa Conceptual de la Propuesta de Solución con todos los Actores de los SPD

El correspondiente mapa conceptual de la solución propuesta permite establecer las interrelaciones que se presentaran con todos los actores involucrados en la organización institucional de los SPD en Colombia, así como de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de todos y cada uno de los SPD.

Esta oficina o dependencia municipal tendrá la función de asesorar a los usuarios de todos los SPD que operan en el territorio, tanto a los usuarios reales (cautivos), pero

especialmente a los usuarios potenciales. De igual forma asesorara y capacitara en forma permanente a los Comités de Desarrollo y Control Social, a través de los Vocales de Control y de las Veedurías Ciudadanas, en coordinación con la Personería Municipal, como lo establece el régimen jurídico aplicable a los SPD.

Sustancialmente, esta oficina o dependencia municipal tendrá la función de coordinar con el Concejo Municipal y con la Personería Municipal, todos los procesos que se pueden implementar para realizar un adecuado seguimiento y control de todos los prestadores de los SPD que operan en su municipio, articulando esfuerzos y recursos (complementariedad), de acuerdo con las facultades legales que tienen en la organización, regulación, vigilancia y control, de los SPD en la República de Colombia. También podrán coordinar los programas, los proyectos y los planes correspondientes a los SPD con la gobernación departamental. Otra relación importante será con las Auditorías Externas de las entidades privadas que prestan los SPD en el municipio, solicitándoles información sobre cada uno de los SPD que prestan esos operadores.

Igualmente, esta oficina o dependencia tendrá la función de solicitar y/o compartir información sobre los prestadores de los SPD que operan en su territorio, así como el estado de cada uno de los SPD que prestan, para que no existan asimetrías de información a favor de los prestadores, y prevenir situación de abusos de posición dominante en contra de los usuarios reales o potenciales. La información podrá ser solicitada y/o compartida con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la Comisiones de Regulación de Energía y Gas (CREG), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MinAmbiente), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), el Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía), el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las cortes y tribunales, integrando una red informativa (interacción), cuya función principal es la protección de las comunidades a través de los usuarios reales y potenciales de cada uno de los SPD que se pueden obtener en el territorio.

Todos estos procesos de asesoría permanente, adecuada coordinación, precisa y efectiva información, permitirá que esta oficina o dependencia municipal para los SPD pueda ejercer un adecuado seguimiento y control de todos los prestadores de SPD que operan en su territorio, y en este caso puntual, en el municipio de Neiva del departamento del Huila.

Se muestra el mapa conceptual de la propuesta de solución, identificando todos los actores que intervienen en la organización institucional, así como de la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en Colombia, y mostrando las relaciones consideradas entre la alcaldía municipal y cada uno de ellos (ver **Gráfica 8. Mapa Conceptual Interrelación Actores de los SPD en la Propuesta de Solución**, al final de este capítulo).

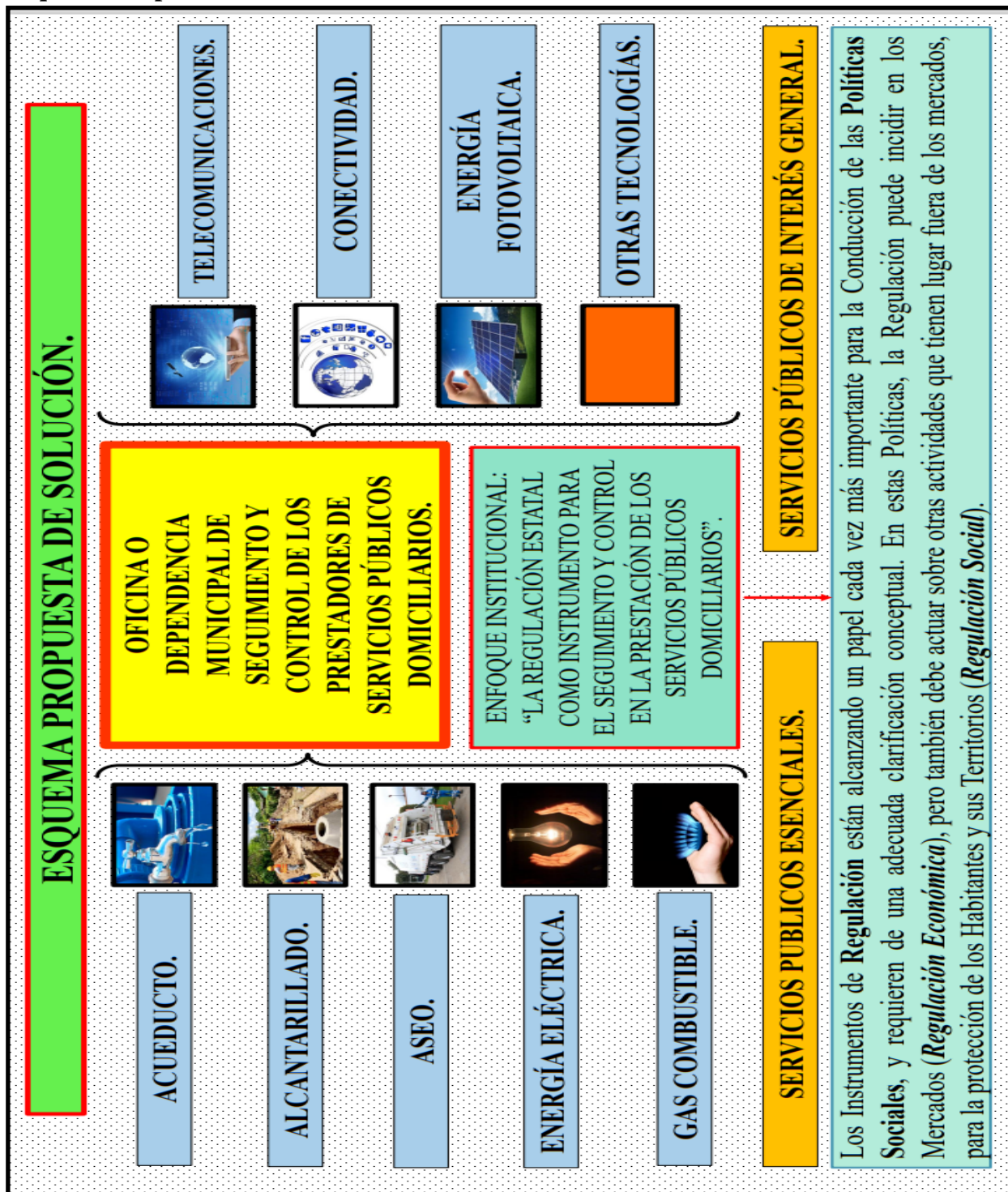
8.4. Consideración Final Sobre el Mecanismo de Seguimiento y Control de los SPD.

Todo lo planteado en esta *investigación aplicada*, permitió la conjunción de los diferentes objetivos específicos, para alcanzar el objetivo general de **Diseñar un mecanismo de seguimiento y control que permita una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila**, mediante un enfoque práctico, de viable implementación en las alcaldías colombianas, y que

establezca la solución del problema encontrado de manera asertiva, para dotar a las administraciones municipales de una metodología para instaurar una correcta interrelación con todos los actores que conforman la estructura institucional para la regulación, vigilancia y control de los SPD en la Republica de Colombia.

Gráfica 7.

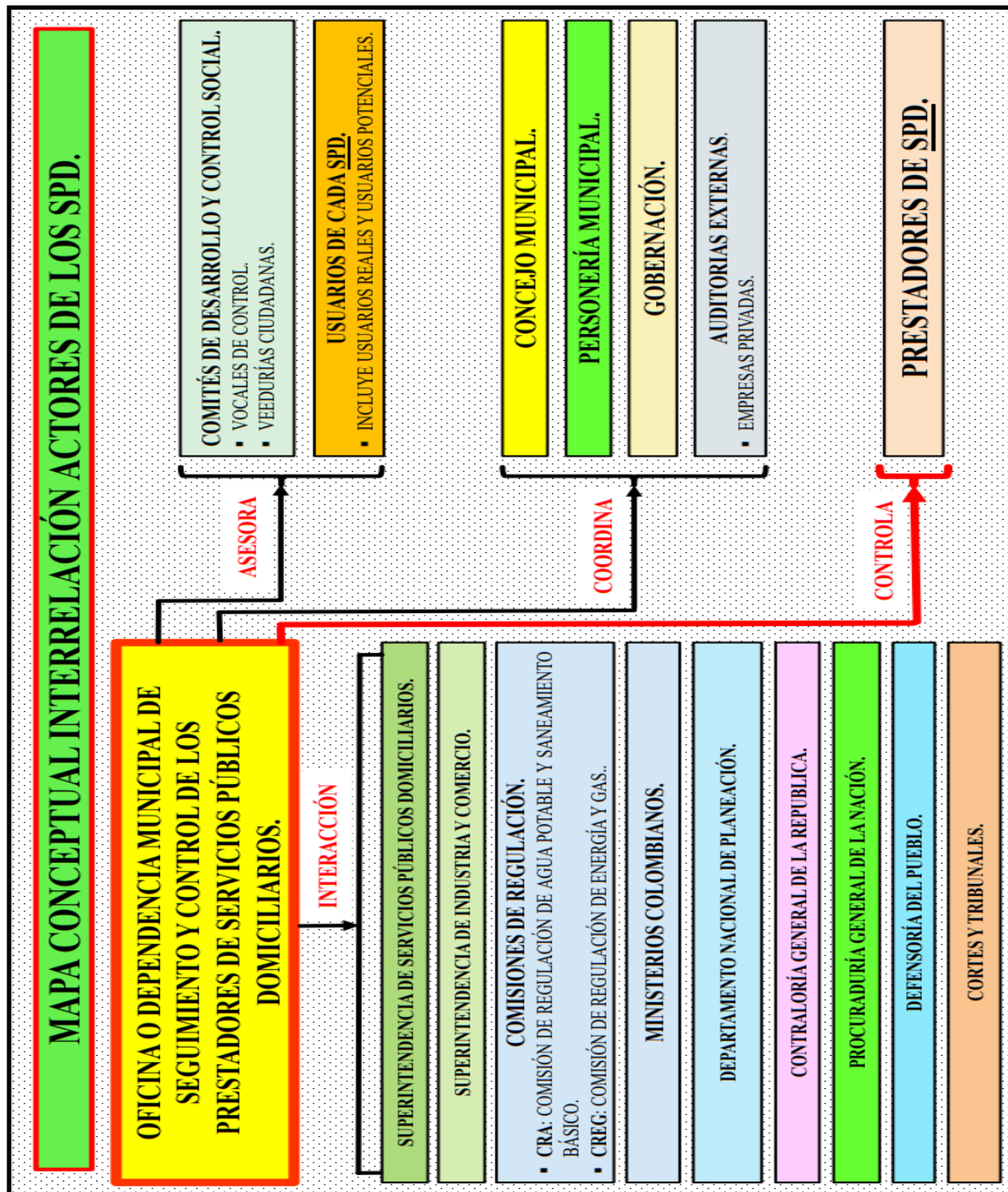
Esquema Propuesta de Solución.



Fuente: Elaboración Propia.

Gráfica 8.

Mapa Conceptual Interrelación Actores de los SPD en la Propuesta de Solución.



Fuente: Elaboración Propia.

9. Conclusiones

La Constitución Política de Colombia de 1991 instituyó al municipio como la entidad fundamental de la división política administrativa de Colombia, y de acuerdo con la normatividad jurídica y su doctrina vigente, las alcaldías municipales deben asegurar que se presten debidamente los SPD en forma eficiente y eficaz, con calidad, una adecuada cobertura, y en debida oportunidad.

De igual forma les corresponde a las alcaldías municipales asegurar la participación de los usuarios en los Comités de Desarrollo y Control Social, promoviendo y capacitando en forma permanente sus miembros, y apoyando a los correspondientes Vocales de Control. También les corresponde la divulgación, en forma amplia y didáctica, a todos los niveles de la población, de las disposiciones contenidas en las leyes, decretos, resoluciones, y demás ordenanzas, que regulan, vigilan y controlan todos los SPD.

Otra de las obligaciones que tiene un municipio en Colombia, es poder establecer un ordenamiento territorial acorde con la legislación y lograr realizar la disposición ordenada de las comunidades, las actividades socioeconómicas y la infraestructura en el territorio. Debe considerarse un aspecto relevante de los SPD, siendo este la interrelación con el ordenamiento territorial y sus correspondientes planes, para lo cual se clasifica el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, y se establece que el perímetro urbano no podrá exceder el perímetro de los SPD. Esta limitante legal y técnica implica que las administraciones municipales deben conocer muy bien el alcance y cubrimiento de los diferentes SPD, así como sus planes de expansión a corto, mediano y largo plazo, para comprender el estado actual del

territorio, formular sus diferentes planes de desarrollo, y poder lograr un adecuado cumplimiento de sus programas y proyectos, así como la consecución de sus productos y metas.

Pero para poder cumplir con todas estas obligaciones, las administraciones municipales deben estudiar, analizar y comprender todo lo pertinente a los diferentes SPD que se suministran o que puedan implementarse en su territorio, para efectos de su monitoreo, su seguimiento y control integral, y así asegurar que se presten debidamente los SPD en sus regiones.

Los SPD son mecanismos de los cuales se vale el Estado, ya sea a través de entidades públicas, privadas o mixtas, para proporcionar bienes o servicios, dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de las comunidades, sujetándose siempre al ordenamiento legal y constitucional que los regula; por tanto, cumplen una finalidad pública, que evidencia lo esencial de su función y los reviste de un contenido fundamental.

Los componentes subjetivos de un derecho fundamental son, primero el titular de un derecho, segundo los sujetos obligados de los derechos sociales fundamentales, y tercero el objeto de los derechos fundamentales. Estos componentes, ocasionan que, dentro de nuestro ordenamiento constitucional se puedan distinguir dos tipos de derechos: derechos fundamentales de aplicación directa y derechos fundamentales por conexidad o aplicación indirecta; perteneciendo a estos últimos, los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los cuales se enmarca la prestación de SPD, que dada su naturaleza los hace merecedores de una protección directa, incluso mediante las acciones de tutela.

La Corte Constitucional Colombiana ha establecido que no es posible gozar de los derechos fundamentales si no existe la posibilidad de acceder a una adecuada prestación de los SPD. Es necesario que se estudie la posibilidad de llevar a rango constitucional o por lo menos

legal, los SPD esenciales como derecho fundamental. La actual Constitución Colombiana contempla que la prestación de los SPD se encuentra en cabeza del Estado, pero no establece que la obtención de estos sea un derecho fundamental.

La Corte Constitucional ha amparado este derecho en diferentes casos, pero se requiere que este derecho sea contemplado como fundamental en la constitución, para que el Estado se vea obligado a implementar mecanismos que aseguren su efectivo goce por parte de todas las comunidades colombianas. La filosofía esencial de los SPD debe ser la satisfacción de las necesidades colectivas, al igual que los servicios económicos de interés general, todos los cuales deben ser considerados bajo el enfoque de los derechos colectivos o comunitarios.

Esta recomendación está justificada plenamente, ya que los SPD son un elemento esencial de las sociedades democráticas basadas en los derechos humanos, el Estado social de derecho y la equidad social. Las mayores disparidades entre los grupos de una población en la República de Colombia están en las variables de vivienda y los SPD, así como en salud y trabajo infantil.

Se concluye inicialmente entonces que los SPD son fundamentales y desempeñan un papel esencial en el desarrollo social y económico, así como la protección ambiental, de los territorios y sus comunidades. Los SPD de calidad son una condición primaria para la erradicación efectiva de la pobreza y un determinante principal de la **calidad de vida** de las regiones.

Colombia cuenta con una apropiada organización institucional para lograr una adecuada prestación de los SPD, pero presenta algunas falencias graves en el planteamiento y específicamente en el sistema de regulación, vigilancia y control. Aunque se evidencian mejoras

en el acceso a los SPD y en el bienestar de la población en términos de pobreza multidimensional, aún no se cuenta con mecanismos para realizar un adecuado seguimiento y control de los prestadores de los SPD por parte de las administraciones municipales.

Aunque la Constitución Política de 1991, junto con la normatividad jurídica vigente, con su correspondiente jurisprudencia, establecen que es de responsabilidad de las alcaldías municipales asegurar que se presten en debida forma los SPD en su región, la Constitución Política de 1991 y las leyes actuales no les otorgaron a los municipios colombianos herramientas jurídicas o administrativas, que les permitieran realizarles un adecuado seguimiento y control a todas y cada una las entidades prestadoras de los SPD que operan en su respectivo municipio.

Esta falla conceptual y jurídica no ha sido corregida por el Estado Colombiano, ni tampoco en forma institucional o administrativa, convirtiéndose en una enorme deficiencia estructural, que desvinculo por completo a las administraciones municipales de la organización institucional nacional para la regulación, vigilancia y control de los SPD, ocasionando que las alcaldías municipales tengan deficientes mecanismos de seguimiento y control sobre la prestación de los SPD.

Por otra parte, el análisis empresarial tradicional actual que se está realizando a las entidades prestadoras de los SPD es tardío, se basa en exámenes o estudios que se les hacen para ver que paso, y no existe suficiente énfasis en proyectar el futuro a corto, mediano y largo plazo. El pasado es inmodificable y los que toman las decisiones solo pueden afectar el futuro con sus determinaciones. El estudio del pasado algunas veces solo sirve para lamentar las decisiones que se tomaron meses o años atrás. En la medida en que el análisis del pasado sirva para corregir acciones equivocadas o reforzar acciones acertadas, será útil.

Para solucionar este problema encontrado, planteado, y debidamente explicado, se propone realizar dos (2) procesos complementarios:

1.) Un correcto planteamiento nacional de la estructura institucional de regulación, vigilancia y control de los SPD. Este cambio es importante para establecer una adecuada estructura de vigilancia y control a los municipios colombianos. Debe hacerse reformando parcialmente la Ley 142 de 1994 en el Congreso de la República, o una ley adicional, para otorgarles a los municipios las herramientas jurídicas que les permitan realizar un adecuado seguimiento y control a todos los prestadores de los SPD de su región.

2.) Un planteamiento administrativo que les permita a las alcaldías municipales realizar un adecuado mecanismo de seguimiento y control de los prestadores de los SPD que operan en su territorio. Este proceso es fundamental para resolver el problema planteado, y en un principio es la solución inmediata para implementar, en espera a la modificación de la Ley 142 de 1994 o que se emita una nueva ley que corrija esta deficiencia. Cuando se logre esa reforma legal, este adecuado mecanismo de seguimiento y control, permitirá en forma inmediata su cumplimiento, articulándose y complementándose los dos procesos expuestos, convirtiéndose en una adecuada solución al problema encontrado.

La solución propuesta está conformada por los siguientes aspectos:

- ✓ Implementación de la dependencia u oficina de seguimiento y control de los SPD, en la alcaldía respectiva.
- ✓ Coordinación con el Concejo Municipal (artículo 313 Constitución Política y artículo 18 Ley 1551 de 2012), la Personería Municipal (Ley 142 de 1994), y los Comités de

Desarrollo y Control de los SPD (Ley 142 de 1994 y Decreto 1429 de 1995). Acuerdos y obligaciones bajo el amparo del derecho administrativo.

- ✓ Establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazo, por cada servicio público domiciliario en la región o territorio.
- ✓ Conformación del sistema de indicadores de gestión, de resultados y de cumplimiento. Se recomienda establecer un sistema semejante al conocido como Cuadro de Mando Integral, utilizando los indicadores establecidos y exigidos por el Sistema Único de Información (SUI), a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).
- ✓ Implementación tablero de comando con los indicadores exigidos por la SSPD, estableciendo la respectiva semaforización (verde, amarillo y rojo) con los indicadores de referencia, para cada uno de los SPD que se prestan en el municipio.
- ✓ Análisis de indicadores y metas de cumplimiento, para toma de decisiones administrativas y jurídicas por parte del municipio, con acompañamiento del concejo municipal respectivo.

Se considera entonces la necesidad de implementar en el menor tiempo posible esta dependencia u oficina de seguimiento y control de los SPD, en cada alcaldía correspondiente, y que este adscrita a la respectiva secretaría de planeación municipal, puesto que de ella también depende lo concerniente a la estratificación socioeconómica y al plan o esquema de ordenamiento territorial. Si el municipio no tiene secretaría de planeación, se debe establecer la dependencia u oficina de seguimiento y control, acorde con la secretaría o despacho administrativo que maneje esos ejes fundamentales del ordenamiento territorial, para una adecuada prestación de los SPD en su región. Se reitera que esta dependencia deberá

implementar un sistema de seguimiento y control que integre unos indicadores ponderados de eficiencia, de productividad, de gestión, de comportamiento financiero, que incluyan análisis estadístico y financiero, e involucre la estructura de costos, en los rubros de administración, operación y mantenimiento, teniendo en cuenta las especificidades de cada uno de los SPD y el aumento de la cobertura, con el fin de obtener el mejoramiento de cada servicio respectivo.

La gran conclusión a la que se llega con esta *investigación aplicada*, es que tener un adecuado mecanismo de seguimiento y control, permite un apropiado incremento en la cobertura de cada uno de los SPD, mejorando las condiciones de **calidad de vida** de todas las comunidades de los territorios municipales, así como mejoras significativas en los niveles de equidad en todas las regiones, lo cual se reflejara en una conveniente convivencia social relativa asertiva, mejorando significativamente la movilidad social estructural ascendente. Todos estos avances sociales se logran especialmente por la lógica constitucional de la solidaridad, estableciendo resultados positivos en la construcción del entramado social en general.

Garantizar la existencia y prestación continua de todos los SPD, en forma eficiente y eficaz, con calidad y oportunidad, también genera otra serie de externalidades o resultados positivos, que a su vez impactan adecuadamente otras dimensiones de la **calidad de vida**, como son el desarrollo sostenible de las regiones, tanto en su componente económico como en lo social, y en la protección del medio ambiente.

Con todo lo anteriormente expuesto y analizado, también es primordial integrar esta dependencia u oficina de seguimiento y control de los SPD, al proceso de lograr alcanzar los objetivos para el desarrollo sostenible y sustentable, en cada alcaldía respectiva, promoviendo y exigiendo la prestación de los SPD con calidad y oportunidad. Asegurar un desarrollo sostenible y sustentable nos permitirá establecer procesos adecuados para satisfacer las necesidades

sociales y económicas de las comunidades, protegiendo el medio ambiente y así asegurar su preservación y conservación. Estos dos principios de sostenible y sustentable también se deben aplicar estrictamente a la prestación de todos y cada uno de los SPD que se suministran en cada región.

El Estado Colombiano está comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los cuales entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016; sin embargo es muy importante resaltar que Colombia tiene establecido jurídicamente, el compromiso del desarrollo sostenible obligatorio para las administraciones municipales, desde la promulgación de la Ley 1551 de 2012, la cual tipifica:

Sostenibilidad. El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

El ordenamiento jurídico nacional colombiano con su correspondiente doctrina o jurisprudencia es muy dinámico, por tanto es indispensable que las administraciones municipales hagan un seguimiento y control permanente a todos los prestadores de SPD de su territorio, que incluya los indicadores de gestión, de resultados y de cumplimiento, así como el rastreo e implementación de las decisiones judiciales, las novedades normativas, los pronunciamientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y la información proveniente de las

diferentes autoridades encargadas de las políticas públicas, de regulación, vigilancia y control, para cada uno de los diferentes SPD, permitiendo de esta manera el desarrollo adecuado de las regiones con sus comunidades, logrando elevar el nivel de vida, y colaborando con la armonía social de todos los colombianos.

Se agrega que se realizó una adecuada investigación del problema encontrado, mediante un enfoque cualitativo, con un método descriptivo – explicativo, para conjugar los objetivos específicos y constituir el objetivo general, que era **Diseñar un mecanismo de seguimiento y control que permita una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila**, respondiendo la pregunta de esta *investigación aplicada*: ¿Qué aspectos administrativos deben tenerse en cuenta en una propuesta de metodología o mecanismo de seguimiento y control, que permita una prestación de los servicios públicos domiciliarios eficaz y eficiente, para la administración municipal de Neiva, en el departamento del Huila?.

El Estado no puede renunciar a garantizar los derechos fundamentales de las comunidades. Sin discusión alguna, estos derechos están íntimamente ligados al suministro de los SPD esenciales. Cuando el Estado concede esa responsabilidad, sin seguimiento y control, a los privados o terceros, le cede **el contrato social pactado** con los ciudadanos, lo cual establecería que el Estado renuncia a sus fines primordiales, como son: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de 1991.

Se debe recordar que la **administración pública** estudia e investiga el ámbito relacionado con el aparato administrativo encargado de producir los bienes y los servicios con

que se compromete el Estado para con la sociedad. Entre los temas de estudios se encuentran, el mejoramiento en los procesos y la prestación de servicios, entre los cuales está la prestación de los SPD; la intervención del gobierno y la regulación; el bienestar social y la equidad; así como el desarrollo sostenible de las comunidades.

Se reitera que este trabajo de *investigación aplicada* se realizó para encontrar una solución al problema estructural encontrado en la regulación, vigilancia y control de los SPD esenciales (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y gas domiciliario), en el marco normativo actual de Colombia, el cual excluyó sin razón comprensible a las Alcaldías Municipales y las Gobernaciones Departamentales del esquema institucional colombiano. La solución propuesta de la oficina o dependencia municipal de seguimiento y control de los SPD, la cual es fácilmente implementable, también servirá para hacer seguimiento y control a los que en esta investigación se denominaron **servicios públicos de interés general** (telecomunicaciones, conectividad, energía fotovoltaica, y otras tecnologías), que por paridad algunos podrían ser también considerados servicios públicos domiciliarios. Estos servicios públicos de interés general también contribuyen, sin son bien prestados (seguimiento y control), al desarrollo continuo asertivo de las comunidades.

Nota Complementaria:

Se recuerda una vez más, lo que está señalado en la Ley 1551 de julio 6 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, que en su artículo 1, al referirse al objeto de esta ley registra que “La presente ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para

cumplir sus competencias y funciones”; y en su artículo 5 establece que “Dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas”. Y seguidamente manifiesta que “Así mismo, la ESAP, apoyará al gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales”. Se enfatiza que esta *investigación aplicada* pretende colaborar y cumplir con este mandato legal colombiano. Esta misma Ley 1551 de julio 6 de 2012 permitió encontrar una base fundamental de la solución para el problema encontrado.

10. Bibliografía

- Aburto, H. (2000). *La gobernabilidad democrática en México*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Alcanos de Colombia S.A. – E.S.P. (22 de marzo de 2024). Alcanos de Colombia – Que lo bueno nunca se acabe. <https://alcanosesp.com>
- Andrade, S. (2005). *Diccionario de economía*. Andrade.
- Ayala, M. (2011). *Balanced Scorecard – Importancia en los sistemas de Calidad*. [Monografía].
- Bolborici, M. (2012). *La aplicación del Cuadro de mando en las entidades públicas: Un estudio de caso*. [Monografía].
- Bouza, A. (2000). Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud. *Revista Cubana Salud Pública*, numero 26, pp. 50- 56.
- Chiavenato, I. (2004). *Fundamentos de la administración*. McGraw Hill.
- Cegarra, J. (2015). *Evaluación de la eficiencia de la investigación: Metodología de la investigación científica y tecnológica*. Díaz de Santos.
- Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. (2018). *Control Social a los Servicios Públicos*. Con colaboración de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2015). *Nota informativa del 14 de septiembre de 2015: Asamblea General de la ONU aprueba resolución sobre la promoción de servicios públicos inclusivos y responsable en pro del desarrollo sostenible*. <https://www.cepal.org>
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA (22 de marzo de 2024). Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento. <https://www.cra.gov.co>
- Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG (22 de marzo de 2024). Sede electrónica Comisión de Regulación de Energía y Gas. <https://creg.gov.co>

Congreso de la República de Colombia. (22 de marzo de 2024). Wikipedia. *Congreso de la República de Colombia* <https://es.wikipedia.org>

CONPES 3168 de 2002 [Consejo Nacional de Política Económica y Social. Presidencia de la República]. Estrategia para la puesta en marcha del Sistema Único de Información de los Servicios Públicos Domiciliarios. 23 de mayo de 2022.

Constitución Política de Colombia 1991. Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia. 4 de julio de 1991 (Colombia).

Contraloría General de la Republica (22 de marzo de 2024). Contraloría General. <https://www.contraloria.gov.co>

Corte Constitucional (1992). Sentencia Numero T - 406 del 05 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional (1992). Sentencia Numero T - 432 del 25 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

Corte Constitucional (1995). Sentencia Numero C - 450 del 04 de octubre de 1995. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Cruz, Y. (2009). *Nivel de eficiencia y eficacia financiera*. Tesis de maestría no publicada. Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad de Montemorelos – México.

Decreto 025 de 2014 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. 10 de enero de 2014.

Decreto 381 de 2012 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía. 16 de febrero de 2012.

Decreto 1260 de 2013 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). 17 de junio de 2013.

Decreto 1429 de 1995 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se reglamenta el Capítulo I del Título V de la Ley 142 de 1994, en relación con el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios. 25 de agosto de 1995.

Decreto 1524 de 1994 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones. 15 de julio de 1994.

Decreto 2189 de 2017 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. 23 de diciembre de 2017.

Decreto 3571 de 2011 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio. 27 de septiembre de 2011.

Decreto 4107 de 2011 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social. 2 de noviembre de 2011.

Decreto 4712 de 2008 [Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 15 de diciembre de 2008.

Defensoría del Pueblo (22 de marzo de 2024). Defensoría: Inicio. <https://defensoria.gov.co>

Departamento Administrativo de la Función Pública (22 de marzo de 2024). Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (22 de marzo de 2024). DANE – Inicio. <https://www.dane.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación (22 de marzo de 2024). Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co>
- Drucker, P. (1978). *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*. El Ateneo.
- Electrificadora del Huila S.A. – E.S.P. (22 de marzo de 2024). Electrohuila – Transmitimos Buena Energía. <https://www.electrohuila.com.co>.
- Estrada, S. y Arias G. (2007). *Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento*. Trillas.
- Freeman, C. (1982). *La economía del cambio tecnológico*. London Francés Printer.
- Gardais, G. (2002). El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, numero 23, pp. 323-341.
- Gil, M. (2011). *Monitoreo y evaluación de la eficiencia y eficacia de los servicios financieros*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de Camagüey “Ignacio Agramonte Loynaz” – Cuba.
- Gómez, J. y Silva, J. (2008). *Gestión de Servicios Públicos*. Electiva Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Hernández, P. (2014). *De los Servicios Públicos Domiciliarios como Derecho Fundamental. Un Derecho de la Población Vulnerable: Estudio Comparado – Colombia frente a España*. [Monografía].
- Jiménez, A. (2004). El estado del arte en la investigación en las ciencias sociales. *Compendio - La práctica investigativa en ciencias sociales*, pp. 28-42. Universidad Pedagógica Nacional.
- Koontz, H. y Weihrich, H. (2004). *Administración. Una perspectiva global*. McGraw-Hill/Interamericana.

Koontz, H., Weihrich, H. y Cannice, M. (2012). *Administración: Una perspectiva global*. McGraw-Hill/Interamericana.

Lam, R. y Hernández, P. (2008). *Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿son sinónimos en el área de la salud?* Instituto de Hematología e Inmunología de Cuba.

Las Ceibas - Empresas Públicas de Neiva E.S.P. (22 de marzo de 2024). Las Ceibas – Empresas Públicas de Neiva E.S.P. <https://lasceibas.govco>.

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el sistema nacional Ambiental - SINA – y se dictan otras disposiciones. 22 de diciembre de 1993. D.O. No. 41146.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 2 de junio de 1994. D.O. No. 41377.

Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. No. 41433.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991, y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. D.O. No. 43091.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1998. D.O. No. 43464.

Ley 689 de 2001. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. 28 de agosto de 2001. D.O. No. 44537.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 21 de diciembre de 2001. D.O. No. 44654.

- Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. 18 de noviembre de 2003. D.O. No. 45376.
- Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2007. D.O. No. 46854.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 6 de julio de 2012. D.O. No. 48483.
- Matías, S. (2015). Los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia: su Prestación, Regulación y Control. *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia*, numero 63, pp. 163-194.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia – MinAmbiente. (22 de marzo de 2024). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Inicio.
<https://www.minambiente.gov.co>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia – MinHacienda (22 de marzo de 2024). Minhacienda. <https://www.minhacienda.gov.co>
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia – MinEnergía (22 de marzo de 2024). Ministerio de Minas y energía. <https://www.minenergia.gov.co>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia – MinSalud (22 de marzo de 2024). Ministerio de Salud y protección Social. <https://www.minsalud.gov.co>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia - Minvivienda (22 de marzo de 2024). Home Minvivienda. <https://www.minvivienda.gov.co>
- Olano, H. (2008). Las Comisiones de Regulación. *Revista Jurídica PIELAGUS de la Universidad Surcolombiana*, numero 7, pp. 27-36. DOI:
<https://doi.org/10.25054/issn.1657-6799>.
- Organización Internacional de Servicios Públicos (OISP). (17 de mayo de 2017). Nota informativa. *Promover servicios públicos de calidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://world-psi.org>

- Parejo, A. (1995). Los principios constitucionales de la eficiencia y eficacia de la administración pública. *Revista ARTIGO*, numero 8.
- Portilla, M. (2019). *Análisis de la red de control social ciudadano a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D.C.* [Tesis de Grado].
- Procuraduría General de la Nación (22 de marzo de 2024). Página Web – Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co>
- Rama Judicial Republica de Colombia (22 de marzo de 2024). Rama Judicial: Inicio. <https://www.ramajudicial.gov.co>
- Real Academia Española – RAE. (22 de marzo de 2024). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es>
- Resolución 072 de 2002 [Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia]. Por la cual se establece la metodología para clasificar las personas prestadoras de los servicios públicos, de acuerdo con el nivel de riesgo y se definen los criterios, las metodologías, indicadores, parámetros y modelos de carácter obligatorio que permiten evaluar su gestión y resultados. 29 de octubre de 2002.
- Resolución 315 de 2005 [Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia]. Por la cual se establecen las metodologías para clasificar las personas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de acuerdo con el nivel de riesgo. 11 de febrero de 2005.
- Resolución 1416 de 1997 [Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD]. Por la cual se expide y adopta el Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios. 18 de abril de 1997.
- Resolución 13092 de 2002 [Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD]. Por la cual se establece el Formato Único de Información para las Empresas de Servicios Públicos. 30 de octubre de 2002.

- Riveros, D. (2010). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos subjetivos: una visión estructural. *Revista DERECHO DEL ESTADO, de la Universidad Externado de Colombia*, numero 24. pp. 29-43.
- Robbins, S. y Coulter, M. (2005). *Administración*. Pearson Educación.
- Salinas, N. (2017). El modelo de control de gestión en las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia: balance y desafíos durante la vigencia de la Ley 142. *Revista Activos*, volumen 15 número 29, pp. 59-90. Universidad Santo Tomas.
- Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2002). *Macroeconomía*. McGraw Hill
- Sander, B. (2002). Gestión y administración de los sistemas educacionales: Problemas y tendencias. *Revista Educación: Interamericana de Desarrollo Educativo*, numero 31, pp. 192-201.
- Silva, J. (2015). *El desarrollo regulatorio, institucional y de gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: La evidencia en cuatro ciudades*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Superintendencia de Industria y Comercio (22 de marzo de 2024). Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2007). *Cartilla de Servicio Públicos para Alcaldes*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2016). Concepto 242 del 18 de abril de 2016.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2020). Concepto 317 del 7 de mayo de 2020.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario (22 de marzo de 2024). Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario. <http://webdav.superservicios.gov.co>
- Tenorio, J. y Pérez, M. (2000). El Éxito empresarial. Sus niveles de análisis y formas alternativas para su evolución. *Revista CEPADE de la Universidad Politécnica de Madrid*, numero 21.

- Torres, A. (2001). *El planteamiento de problemas de investigación social*. Universidad Pedagógica Nacional - ICFES. Documento sin publicar.
- Vargas, G. (1999). *Las líneas de investigación: de la posibilidad a la necesidad*. Universidad Pedagógica Nacional. Encuentro interno de investigadores.
- Zarate, A. (2003). *La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa*. [Tesis de Grado].