

**MODELO DE EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL  
MUNICIPIO DE MALLAMA – PIEDRANCHA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

**ANA CRISTINA ACHICANOY SÁNCHEZ  
JAIME ULICES MELO ROSERO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
SAN JUAN DE PASTO  
2009**

**MODELO DE EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL  
MUNICIPIO DE MALLAMA – PIEDRANCHA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

**ANA CRISTINA ACHICANOY SÁNCHEZ  
JAIME ULICES MELO ROSERO**

**Trabajo de grado**

**Asesor Dr. ALVARO HERNAN BENAVIDES SOLARTE  
Abogado**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2009**

**Nota de Aceptación:**

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
FRANCIA HELENA BELALCAZAR CHAVEZ  
Jurado

-----  
FREDY MUÑOZ IBARRA  
Jurado

San Juan de Pasto, Septiembre de 2009.

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en esta monografía, son de responsabilidad exclusiva del autor”.**

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 del 11 de Octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor expresa sus agradecimientos a:

La Universidad de Nariño, seccional Pasto, por brindarme la oportunidad de adelantar mis estudios de Post – Grado.

A la comunidad de Piedrancha – Mallama en el departamento de Nariño por su colaboración y valiosos aportes.

A todas las personas encuestadas y entrevistadas por su apoyo decisivo e incondicional en el desarrollo de este trabajo.

## **DEDICATORIA**

Este trabajo lo dedico a las personas que más quiero en el mundo; a mi esposa Emma Rosario, a mis hijos Jaime David y Andrés Felipe, a mi madre a quien aún la tengo conmigo y a mi padre y hermano que me miran desde el cielo; a todos, muchas gracias por su apoyo incondicional.

Jaime Ulises Melo Rosero

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	15
CAPITULO I	16
1. LA TEORIA	16
1.1 HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	20
1.1.1 Los servicios públicos antes de 1819	20
1.1.2 La provisión privada 1886 – 1930	20
1.1.3 El modelo centralista de gestión local 1910 – 1950	21
1.1.4 Modelo estatal comercial – asistencialista 1945 – 1988	23
1.1.5 Transición al esquema actual	26
1.1.6 El nuevo modelo de los servicios públicos	28
1.2 MARCO LEGAL	31
CAPITULO II.	33
2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION	33
2.1 ASPECTOS METODOLOGICOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO	33
CAPITULO III.	34
3. ESTUDIO DE CASO Y ANALISIS CUALITATIVO	34
3.1 PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO, EN EL MUNICIPIO DE MALLAMA; ENTIDAD OPERADORA.	36
3.1.1 Usuarios actuales y potenciales.	37

3.1.2 Recursos económicos y financieros con que cuenta el municipio para el sector de agua potable y saneamiento básico.	37
3.1.3 Sistema tarifario vigente.	38
3.1.4 Evaluación a la gestión y aplicación de indicadores.	39
CAPITULO IV.	40
4. LA ENCUESTA Y EL ANALISIS CUANTITATIVO	40
4.1 FICHA TECNICA	40
4.1.1 Encuesta	40
CAPITULO V.	43
5. PROCESAMIENTO DE DATOS	43
5.1 CONFORMACIÓN Y CÁLCULO DE ÍNDICES	43
5.2 COMENTARIO DE LOS INDICES DE SATISFACCION	45
5.3 ANÁLISIS DE COSTOS Y FLUJO DE EFECTIVO DE LA UNIDAD ACTUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE MALLAMA.	47
CAPITULO VI.	50
6. PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION.	50
CONCLUSIONES	57
RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFIA	61



## LISTAS DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Municipio de Mallama. Recursos sector agua potable y saneamiento básico	38
Tabla 2. Tarifas acueducto	38
Tabla 3. Costo fijo	39
Tabla 4. Resumen porcentajes de frecuencia en el total de la muestra	43
Tabla 5. Cálculo de índices de satisfacción 100 encuestas	45
Tabla 6. Costos Nomina Mensual	47
Tabla 7. Calculo de los servicios personales integrales unidad de servicios públicos.	47
Tabla 8. Presupuesto anual para pago de personal incremento 6.7%	47
Tabla 9. Estado de resultados unidad de servicios públicos municipio de Mallama	49

## GLOSARIO

**ADMINISTRACIÓN:** proceso de planear, organizar dirigir y controlar el uso de los recursos organizacionales, para alcanzar determinados objetivos de manera eficiente y eficaz.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** disciplina científico – social que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones, comportamientos, competencias, decisiones y procedimientos ejecutados por la burocracia al servicio del Estado para mantener y/o dinamizar su carácter, en un espacio y tiempo determinado.

**ASESORÍA FINANCIERA:** medidas preventivas tomadas por personal especializado en finanzas para garantizar la máxima eficiencia dentro de la empresa.

**ASESORÍA TÉCNICA:** medidas preventivas tomadas por ingenieros calificados para garantizar la máxima eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, calidad del agua servida y prolongar la vida de las instalaciones y los equipos.

**CAMBIO:** cambio significa pasar de un estado a otro. Es la transición de una situación a otra.

**CLIENTES:** elementos del ambiente de trabajo que compran o adquieren los productos o servicios, es decir, absorben los resultados o salidas de la organización.

**COBERTURA:** es la relación existente entre la población y al comunidad total objeto del servicio.

**COMPETENCIA:** cualidad de quien es capaz de analizar una situación, presentar soluciones y resolver asuntos o problemas.

**CONDICIONES ECOLÓGICAS:** estado general de la naturaleza y las condiciones del ambiente físico y natural, así como la preocupación de la sociedad por el medio ambiente.

**CONDICIONES ECONÓMICAS:** segmento ambiental que define la distribución de los recursos y el empleo de éstos en el ambiente.

**CONDICIONES CULTURALES:** segmento ambiental que contiene los elementos relacionados con los valores sociales y culturales que prevalecen en la sociedad.

**CONTROL:** función administrativa que monitorea las actividades para mantener la organización en el camino que le permite alcanzar los objetivos e implementar las correcciones necesarias.

**CULTURA ORGANIZACIONAL:** representa las normas informales no escritas que orientan el comportamiento de los miembros de una organización diariamente y dirigen sus acciones hacia la consecución de los objetivos organizacionales.

**DIRECCIÓN:** función administrativa que utiliza la influencia para activar y motivar a las personas de modo que se alcancen los objetivos organizacionales.

**EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL:** son organismos creados o autorizados mediante acuerdo municipal, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la Ley y que reúnen las siguientes características: Personería Jurídica; autonomía administrativa, y capital independiente, constituido totalmente por bienes municipales comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

**ESTABLECIMIENTO PÚBLICO:** es un organismo creado o autorizado mediante Acuerdo Municipal, y encargados de atender funciones administrativas conforme a las reglas del derecho público y que reúnen las siguientes características: Personería Jurídica, Autonomía administrativa y Patrimonio independiente, constituido con fondos y bienes municipales o con el producto de impuestos, tasas, contribuciones de destinación especial.

**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:** es la manera de dividir, organizar y coordinar las actividades de la empresa.

**GESTIÓN MIXTA DE SERVICIOS PÚBLICOS:** representa gestión mixta cuando el capital público se asocia con el capital privado para adelantar conjuntamente la explotación de actividades de servicio público o de carácter industrial o comercial, constituyendo para ello sociedades de economía mixta.

**MICROMEDICIÓN:** entendiéndose por micro medición el sistema mediante el cual se controla el consumo de agua, utilizando para el efecto del medidor.

**ORGANIGRAMA:** esquema técnico mediante el cual se representa la estructura organizacional por niveles administrativos directivo, ejecutivo y operacional, así como también las líneas de autoridad de la organización. Es la carta administrativa mediante la cual es manejada la empresa.

**SERVICIO PÚBLICO:** es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté directamente a cargo del Estado,

por medio de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.

**TARIFAS:** valor a cobrar por la prestación de un servicio público domiciliario. Es de aclarar que cada municipio tiene criterios propios para definir sus tarifas, independientemente de la Junta Nacional de Tarifas.

**USUARIOS:** es el suscriptor, que disfruta de los servicios por el hecho de haberse matriculado.

## **RESUMEN**

El modelo de descentralización iniciado en Colombia en la década de los 80s y consolidado con la expedición de la Constitución Política de 1991, pone en cabeza de los municipios la responsabilidad de la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. El Papel del Estado central está enfocado a planificar políticas, a asignar recursos de inversión no reembolsable; regular, vigilar y controlar a las entidades prestadoras de los servicios.

En este marco y con el apoyo de la Universidad de Nariño, con el objeto de participar en el mejoramiento de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Mallama del departamento de Nariño, se propuso a la administración municipal de esa entidad territorial, adelantar un estudio de investigación con el fin de proponer el modelo de empresa o entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que más le convenga al municipio, teniendo en cuenta el número de usuarios, los recursos económicos con que cuenta el municipio, el costo beneficio y la satisfacción de los usuarios.

El municipio de Mallama está clasificado por el Departamento nacional de Planeación en sexta categoría, la mayoría de los recursos presupuestales el 95% pertenecen al Sistema General de Participaciones y el 5% restante son recursos propios.

La prestación de los servicios públicos básicos de: acueducto, alcantarillado y aseo, hasta la presente investigación se ejecuta directamente por el municipio, a través de una unidad administrativa adscrita al despacho del señor Alcalde.

## **ABSTRACT**

The initiate pattern of decentralization in Colombia in the decade of the 80s and consolidated with the expedition of the Political Constitution of 1991, it puts in head of the municipalities the responsibility of the direct benefit of the domiciliary public services of drinkable water and basic reparation. The Paper of the central State is focused to plan political, to assign resources of non reimbursable investment; to regulate, to watch over and to control to the entities prestadoras of the services.

In this mark and with the support of the University of Nariño, in order to participating in the improvement of the benefit of the aqueduct services, sewer system and toilet in the municipality of Mallama of the department of Nariño, he/she intended to the municipal administration of that territorial entity, to advance an investigation study with the purpose of proposing the company pattern or entity prestadora of the public services of aqueduct, sewer system and toilet that more it suits to the municipality, keeping in mind the number of users, the economic resources with which it counts the municipality, the cost benefit and the satisfaction of the users.

The municipality of Mallama is classified by the national Department of Planeacion in sixth category, most of the resources budget them 95% they belong to the General System of Participations and 5% remaining they are own resources.

The benefit of the basic public services of: aqueduct, sewer system and toilet, until the present investigation are executed directly by the municipality, through an administrative unit attributed to Mr. Alcalde's office.

## INTRODUCCIÓN

El manejo gerencial y acertado de los Servicios Públicos en los municipios colombianos, es uno de los grandes retos que afrontan actualmente los gobiernos locales. El municipio de Mallama, no es ajeno a este reto, por lo tanto, y como trabajo de grado para optar el título de especialista en Derecho Administrativo, propongo la conformación de una empresa encargada de la prestación de los servicios públicos básicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, y aseo), que se adecue a las necesidades poblacionales; y funcione de acuerdo a la Constitución y las Leyes de Colombia, sobre este tema.

La Ley 142 de 1994, presenta cinco formas de administración y prestación de aquellos, son ellas: Administración directa por el municipio, a través de una Empresa Municipal de Servicios Públicos E.S.P., a través de una Empresa de economía mixta; servicios Administrados por particulares y Prestación de servicios por organizaciones Comunitarias).

Este trabajo se basa en el argumento principal de que el problema que afrontan los municipios de 5ª y 6ª categoría en el Departamento de Nariño, no es precisamente el de índole económico o de insuficiencia de recursos, sino, que radica en la forma cómo son administrados estos recursos. Obviamente, esta situación generalizada no es gratuita, por el contrario, obedece a múltiples causas entre las que se debe mencionar: factores de naturaleza política, de capacitación, de asesorías, de receptividad, geográficos, legales, educativos, culturales, entre los más sobresalientes, partiendo de la premisa que los recursos son escasos y limitados, en especial el agua, recurso que es el principal y la única materia prima de la empresa de acueducto y alcantarillado y por lo tanto, del producto a entregar a la comunidad.

Con la presente investigación se dotará al municipio objetivo, de los elementos jurídicos y las herramientas técnicas para implementar una empresa eficiente y eficaz, para la administración y prestación de los servicios públicos básicos domiciliarios, que satisfaga las necesidades y expectativas de la población urbana, y sea garantía para el manejo eficiente y eficaz de los recursos destinados para este importante servicio público.

## CAPITULO I

### 1. LA TEORIA

La Constitución Política de Colombia de 1991, significó un gran cambio en cuanto se refiere a la concepción de los servicios públicos, pues reconoce que el Estado y los particulares pueden concurrir, en condiciones de libre competencia, a su prestación, sin que ello signifique que renuncie a su condición de director general de la economía y garante del cumplimiento de la función social de la propiedad.

En materia de servicios públicos domiciliarios es necesario tener en cuenta los artículos 16 C.P.C; 82 del C.C.A. y en especial la ley 142 de 1994.

Cabe considerar lo expuesto por la doctrina en 3 puntos de vista diferentes, tendientes a determinar si la prestación de los servicios públicos puede o no ser considerada una función pública.

a) La prestación de los servicios públicos debe ser considerada como una función pública.

Esta primera propuesta, defendida, entre otros, por el profesor Alberto Montaña Plata, sostiene que, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, los servicios públicos tienen una doble dimensión: por una parte, constituyen una típica actividad económica y, por otra, son inherentes a la función social del Estado y, por ello, implican deberes específicos que no se predicen cuando se trata de otras actividades económicas”<sup>1</sup>.

Así, la prestación de los servicios públicos implica el ejercicio de una función pública por su vinculación constitucional con la función social del Estado, y no puede ser concebida como una actividad exclusivamente empresarial. Al respecto, el autor concluye:

"En este sentido, consideramos que la sola vinculación constitucional de los servicios públicos con la función social del Estado, así como la atribución de deberes públicos de garantía de su prestación eficiente (art. 352 C.P.), implica el ejercicio de una función administrativa, a más de una función exclusivamente empresarial.

El hecho de que los servicios públicos sean considerados como actividades económicas de ninguna manera implica que el Estado pueda desconocer el interés general que se encuentra relacionado con este tipo de actividades, y las

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Jaime Araujo Rentería C -179 de 2005



medidas que se adopten, dirigidas a su satisfacción, que no coincidan con funciones legislativas ni judiciales, en un sentido amplio, deben ser consideradas como función administrativa.

En este orden de ideas, cuando el Estado regula, controla o vigila; está desarrollando una función administrativa, pero también, cuando se gestiona su prestación, se están desarrollando funciones de naturaleza administrativa por el vínculo existente entre estas actividades y los fines del Estado.

De acuerdo con esta posición doctrinal, entonces, la prestación de los servicios públicos es, en todos los casos, el desarrollo de una función pública.

b) La prestación de los servicios públicos es función pública únicamente cuando es desarrollada por una entidad estatal.

El profesor Hugo Palacios Mejía, quien sustenta esta posición, define la función pública como la actividad desempeñada por las autoridades, encaminada a lograr los fines del Estado. Sostiene que quienes prestan funciones administrativas se diferencian de los particulares, en tanto, deben buscar el bien común, mientras que éstos actúan movidos por su propio interés. Al respecto, afirma:

"La función administrativa consiste en el desempeño de ciertas actividades que la Constitución y las Leyes encargan a las autoridades, o a entidades en cuyo capital y dirección éstas participan, para que las realicen con sujeción a las normas constitucionales y legales, sometién dose al principio jerárquico para el bien de la comunidad, y de acuerdo con criterios peculiares entre los que cabe resaltar los de igualdad, imparcialidad y publicidad"<sup>2</sup>

La función administrativa debe cumplirse con base en los principios de igualdad, imparcialidad y publicidad: cuando determinada actividad, por su misma naturaleza, no puede someterse a esos principios, no puede tampoco ser parte de la función administrativa. Desde esa perspectiva constitucional la actividad de los comerciantes, en sí misma considerada, no puede ser parte de la función administrativa. En efecto, repugna al precepto constitucional que una persona obrando como autoridad, y sólo para maximizar utilidades, prefiera sin razón y proporción a unas personas sobre otras al realizar sus actos o contratos; o pretenda mantener en secreto sus motivos y sus decisiones; un comerciante sí puede, en cambio, adoptar tales conductas, en tanto no haya norma que se las prohíba.

c) La prestación de los servicios públicos no constituye una función pública y solamente algunas de las actividades que se llevan a cabo durante su desarrollo pueden llegar a ser calificadas de tales.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Humberto Antonio Sierra, Tutela T -723 de 2005

De acuerdo con esta tercera tesis, expuesta por el profesor Carlos Alberto Atehortúa, la Constitución de 1991 modificó el marco constitucional de los servicios públicos. A su juicio, la nueva normatividad busca que la prestación de los servicios públicos se haga en condiciones de libre competencia entre entidades oficiales, mixtas y privadas y, en consecuencia, que estén sometidas a un régimen de igualdad, en el cual el Estado debe, además, ejercer las funciones de regulación, control y vigilancia.

En resumen, son, al menos, tres las posibles respuestas que la doctrina ha propuesto frente a la pregunta de si la prestación de los servicios públicos constituye el ejercicio de una función pública. En primer lugar, hay quienes afirman que, en virtud del artículo 365 de la Constitución Política, toda la prestación de los servicios públicos debe ser considerada función pública, por tratarse de una actividad relacionada con los fines del Estado social de derecho. En segundo lugar, están quienes sostienen que, si el servicio público es prestado por un particular, no debe ser considerado función pública, pero si la prestación la realiza una entidad pública, la misma adquiere tal carácter. Por último, unos terceros sostienen que, de acuerdo con la forma en que se estableció el régimen de servicios públicos en la Constitución de 1991, su prestación no debe ser considerada como función pública; no obstante, esta última posición señala que, en su prestación, aquellas actividades que resultan del ejercicio de prerrogativas propias del Estado sí revisten tal carácter”.<sup>3</sup>

El gran cambio en los servicios públicos de los años noventa consiste, en su esencia, en aceptar la compatibilidad de las cargas y prerrogativas de derecho público con la competencia dentro y fuera del servicio. Para ello, el abandono de la idea de la publicatio genérica y la aceptación de que el servicio público encaja perfectamente en la regulación económica, si lo enfocamos desde la definición de prestaciones concretas de servicio universal, es la clave del éxito.

Esta nueva visión ha impregnado los ordenamientos jurídicos, en relación con los servicios públicos, pretendiendo, por un lado, la garantía de la competencia y, por otro, el ejercicio de ciertas potestades administrativas, que, a pesar de ser utilizadas de manera excepcional, aseguren la prestación continua, eficiente y universal de los servicios públicos.

Visto este panorama doctrinal sobre el asunto, es necesario analizar la forma como el ordenamiento jurídico colombiano tiene regulado el régimen de los servicios públicos y, particularmente, si, de acuerdo con el mismo, su prestación puede ser considerada como una función pública.

La Constitución de 1991, al hacer referencia a que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, consagra la garantía pública de la

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, María Elena Giraldo Gómez. Unificación Rad. 26145 de 2004.

prestación o provisión de servicios públicos a todos los ciudadanos, pero en ningún momento la reserva o la titularidad (sic) de la actividad de los servicios públicos a favor del Estado. Aún más, la Constitución lo que plasma es el principio de la prestación de los servicios públicos con garantía pública; es decir, se pasó de un modelo de titularidad y prestación de los servicios públicos directa del Estado a un modelo de aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio colombiano".

"La Corte ha señalado que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; ello comporta que si bien los particulares concurren a dicha prestación, sea parcial o totalmente, como expresión de la libertad económica (art. 333 C.P.), el Estado tiene el deber de intervenir de modo que se aseguren tanto los fines fijados por el Constituyente para los servicios públicos en general (art 365 C.P.), como los que éste haya definido para determinados servicios (seguridad social, salud, por ejemplo, por lo que puede establecer las condiciones y limitaciones que resulten necesarias, sean ellas relativas por ejemplo a la aplicación de "instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado, o el establecimiento de inhabilidades o incompatibilidades que puedan resultar necesarias para "el logro de sus fines competenciales" y "el respeto de los principios que rigen la función administrativa , fijando en todo caso límites a dicha intervención.

La tesis expuesta de modo general, según la cual la prestación de los servicios públicos se aplica también en el caso específico de los servicios públicos domiciliarios, los cuales, a términos de la Constitución y de la Ley 142 de 1994, pueden ser prestados por empresas públicas o privadas en condiciones de igualdad y bajo la intervención del Estado, en cuanto a su regulación, control y vigilancia. Sobre el tema, la doctrina sostiene:

"En consecuencia, el régimen constitucional consagrado a partir de 1991 para la prestación de los servicios públicos domiciliarios es el que corresponde al ejercicio de una actividad económica que debe cumplirse bajo las reglas y principios contenidos en las disposiciones generales que orientan la actividad económica en Colombia".

El artículo 6° de la ley 142 de 1994, consagra que los municipios sólo se encargarían de la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios en aquellos casos en los que, por las condiciones del mercado, no hubiera otra entidad que los pudiera prestar. Así, el legislador pretendió mantener la prestación de los servicios públicos domiciliarios como actividad económica libre, y solamente en aquellos casos en que el mercado lo impide, impone a los municipios la obligación prestarlos; ello, en desarrollo del deber constitucional que tiene el Estado de asegurar su prestación continua, eficiente y universal.

De igual manera, el art. 27 señala que las entidades públicas que participen en el capital de las empresas de servicios públicos no podrán otorgarles privilegios diferentes de los establecidos en la misma ley 142. Con ello, el legislador pretendió evitar que la participación de una entidad pública implicara instaurar desigualdades en el campo de los servicios públicos.

Adicionalmente, el legislador previó que los servicios públicos domiciliarios podían ser prestados por sociedades por acciones o, de manera excepcional, por empresas industriales y comerciales del Estado, lo cual permite afirmar que la ley consideró que la prestación de los servicios públicos debe ser desarrollada como actividad económica. No debe perderse de vista que la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado, en la reforma de 1968, se realizó con el fin de que éstas desarrollaran exclusivamente, actividades de naturaleza industrial y comercial”

## **1.1 HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

El modelo de descentralización implantado a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, pone en cabeza de los municipios la responsabilidad de la prestación directa de los servicios de agua potable y saneamiento básico. El papel del Estado central está enfocado a planificar políticas; asignar recursos de inversión no reembolsable; regular, vigilar y controlar las entidades prestadoras de los servicios.

Para lograr el objetivo general de la investigación y actuar con certeza en la escogencia del modelo administrativo de los servicios públicos que le conviene al municipio estudiado, es necesario el conocimiento y el desarrollo histórico de los mecanismos y procesos que han sido utilizados por la sociedad para alcanzar su bienestar y desarrollo social. En el caso que nos ocupa, conocer la historia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país en general, y en el municipio de Mallama, departamento de Nariño, en particular.

**1.1.1 Los servicios públicos antes de 1819.** En la época de colonial los sistemas para abastecer a la población, consistían básicamente en la conducción de aguas al casco poblado, desde alguna fuente cercana, mediante acequias generalmente descubiertas y sin ningún tipo de tratamiento o purificación; tales conducciones alimentaban pilas públicas, que aprovisionaban la mayor parte de la población, salvo algunas familias ricas y entidades institucionales que tenían pilas propias. Se trataba pues de un servicio muy elemental, cuya provisión siempre fue precaria.

**1.1.2 La provisión privada 1886 – 1930.** En respuesta a las tendencias mundiales, en 1886 se inaugura en Bogotá el primer sistema de acueducto del país con tubos de hierro y alguna presión, pero sin tratamiento. En 1897 el sistema atendía 2.800 plumas que equivalía al cubrimiento del 23%, considerando que la

población era de 60.000 habitantes. La disposición de aguas servidas no se consideró importante hasta 1957.

Aunque era responsabilidad municipal, durante esta época se delegó la prestación de los servicios mediante concesiones municipales a empresarios privados locales, probablemente por la debilidad de los fiscos municipales para asumir la tarea directamente.

Los empresarios se concentran en las ciudades más grandes y con mayor desarrollo económico para garantizar una demanda solvente, y en el resto de municipios se implementan esquemas públicos y mixtos.

La capacidad institucional de los municipios era débil para contratar, vigilar, regular y hacer cumplir los compromisos, la regulación se centró en algunas indicaciones tarifarias y de metas de cubrimiento y tuvieron muchas dificultades para hacerlas cumplir, porque las exigencias de los municipios no coincidían con los intereses de los privados.

A pesar de lo anterior, la provisión privada se mantuvo cerca del medio siglo que transcurrió en medio de la consolidación de la Nación, en el cual se pasó de una configuración estatal federalista a una centralista, y el servicio de acueducto dejó de ser un bien de lujo para unos pocos usuarios y por las ideas higienistas de la época comenzó a considerarse como una necesidad básica, que debía extenderse a los usuarios más pobres.

El Modelo se agotó por el desinterés e imposibilidad de los contratistas de asumir las inversiones necesarias para responder a una demanda que crecía de manera veloz.

**1.1.3 El modelo centralista de gestión local 1910 – 1950.** Las bajas coberturas y el deterioro en la calidad de los servicios y la atención a los usuarios, durante las primeras décadas del siglo XX, en algunos casos desataron la presión de los habitantes para que los municipios asumieran directamente la prestación de los servicios. Estos procesos de municipalización se realizaron con el apoyo de la población y de los Bancos Colombianos. La Nación tenía concentrados sus recursos en la construcción de vías y poco intervenía en estos servicios.

A finales de los años 20 empiezan a aparecer Leyes donde la Nación decide intervenir en la prestación de los servicios, se impone la noción de que la energía y el agua potable son servicios por cuya provisión debe velar el Estado, y se autorizan partidas presupuestales de la Nación para tal efecto.

En 1930 el gobierno adopta políticas sobre la conveniencia de que el Estado cumpla un papel importante en la vida económica, interviniendo, regulando y sobre

todo fomentando aquellas actividades claves para el desarrollo, que los agentes privados no estén en capacidad de acometer.

Durante este periodo se liga el servicio de alcantarillado al de agua potable, y en 1936, se expide la Ley 65, con el propósito de promover la expansión de la provisión de agua potable, y se destina un aporte en el presupuesto de la Nación, que en el primer año fue de \$500.000 pesos que equivalían al 1% de los recursos fiscales.

La responsabilidad directa del servicio y de su gestión se le asigna a los municipios, que además deben aportar una parte de los fondos necesarios. A los municipios se les divide en categorías: menores de 3.000 habitantes, entre 3.000 y 20.000 habitantes, y mayores de 20.000 habitantes, los primeros son considerados rurales con necesidades menores y se los excluye del régimen, a los segundos se les aportaban recursos de apoyo financiero (donaciones) de la Nación y de su respectivo Departamento para la construcción de las obras, y se les exigía un aporte propio de acuerdo con su capacidad financiera, que podía ser nula si el municipio era muy pobre. Los terceros debían financiar la construcción con sus propios recursos o con préstamos y recibían ayuda del fondo, a título no reembolsable, hasta por el 50% del servicio de la deuda contraída.

Si la mayor parte de los proyectos era financiada por la Nación, ésta controlaba las obras, de lo contrario mantenía la supervisión a través de una oficina del Ministerio de Obras Públicas –MOP-. Culminadas las obras, se le entregaban al municipio.

Tres cosas merecen destacarse al respecto:

- Que el fomento es tipo de intervención que se concibe por parte del Estado central, y que no se pretende sustituir las responsabilidades del municipio.
- Que aún siendo estatales, se espera que la operación de los servicios sea autosuficiente financieramente y que sean las tarifas las que sostengan los gastos y no el presupuesto, aún el municipal.
- Que se haga una distinción por tipos de municipio, intentando apoyar más a los más débiles.

Este proceso culmina con la creación del Fondo de Fomento Municipal (FFM), las fuentes de los recursos de la Nación se cambian de recursos eventuales, a aportes generados por una serie de impuestos e ingresos nacionales permanentes.

Se considera que los recursos que invertían en la fecha (3% del presupuesto) eran insuficientes ante la magnitud de las necesidades. Además, se le quitan las restricciones a los municipios rurales y a los mayores.

**1.1.4 Modelo estatal comercial – asistencialista 1945 – 1988.** Desde finales de la década del 40 comienza a proliferarse una nueva forma de tratamiento de los servicios públicos en Colombia, que contrasta con lo observado hasta esa fecha y que, con distintas fases y ritmos, predominará hasta finales de los años 80. Sus dos rasgos generales más importantes son los siguientes: de una parte, la concepción de que la provisión de estos valores de uso considerados básicos para la reproducción social deben estar a cargo y de manera exclusiva de agentes estatales. De otra parte, la renuncia a tener un régimen homogéneo para todo el territorio nacional y la aceptación explícita de un tratamiento diferencial.

La principal distinción que se introduce es que se pretende que en las ciudades más desarrolladas, estos servicios sean suministrados por entidades estatales locales, pero que operen con relativa autonomía del aparato estatal local, con criterios de gestión cercanos a los de los agentes económicos privados. En los municipios menos avanzados, se plantea la acción de organismos estatales centrales con criterios asistencialistas.

Se presentan dos fases que sintetizan los cambios más relevantes:

Primera fase: entrada del Estado Central en la ejecución y fragmentación territorial.

En 1950 se crea el Instituto de Fomento Municipal – INSFOPAL-, que reemplaza al FFM. Además de heredar sus funciones y fuentes de financiamiento se le adicionan nuevas fuentes provenientes de nuevas rentas y tasas, las cuales un tiempo después se reemplazan por aportes discrecionales de la Nación.

Durante los primeros años se permite que el INSFOPAL, otorgue recursos no reembolsables, pero en 1957 se suprime formalmente esta posibilidad.

Para la operación del INSFOPAL, los municipios se clasifican en 7 categorías, con un criterio combinado del tamaño poblacional y el monto de los recursos fiscales ordinarios, con el fin de establecer un tratamiento diferencial. A los municipios de categoría 7 sólo se les piden los terrenos y el Instituto realiza los estudios y las obras, a medida que aumenta la categoría se exige una mayor contrapartida financiera a los municipios, a los de categoría 2 se les pide que financien el 40% de las inversiones, a los de categoría 1 se les veta la posibilidad de apoyo y sólo se les puede otorgar préstamos hasta por el 10% del presupuesto del instituto.

Durante el Gobierno Militar entre 1953 y 1957, se expide el Acto Legislativo número 5 de 1954 que reglamenta los “Institutos Descentralizados”, que son organismos estatales, departamentales y municipales a los que se les da autonomía presupuestal, administrativa y de personal, tratando de sustraerlos de las pugnas electorales.

Este acto legislativo es aprovechado por el INSFOPAL, y por los principales municipios del país para transformar sus empresas de servicios y en esta época se consolidan la Empresa de Energía de Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, las Empresas Públicas de Medellín y EMCALI, entre otras. En éstas el Estado tiene poca injerencia dado que ellas tienen acceso directo a recursos del crédito, y atienden mercados concentrados de buena capacidad de pago y con costos de operación razonables. Por el otro lado, al INSFOPAL, le toca asumir el otro lado de la moneda mercados dispersos, de baja capacidad de pago, o costos de operación elevados.

Durante este periodo, así como a lo largo de toda la historia de los servicios de acueducto y alcantarillado, el sector enfrenta dos encrucijadas:

- El monto total de los recursos requeridos es bastante considerable con relación a la disponibilidad de los fondos fiscales de la Nación y existen fuertes presiones para que éstos se destinen a otros fines.
- Existe una fuerte dificultad para obtener los recursos necesarios que permitan cubrir las expectativas sociales de cobertura y calidad de los servicios.

La misión Curie del Banco Mundial estimó que durante el periodo 1950 – 1957, se debían invertir 31 millones de pesos constantes de 1951, para cubrir las expectativas señaladas, durante este periodo las inversiones del INSFOPAL apenas fueron de 5.4 millones de pesos, un 16% de lo estimado.

Para la época existen documentos donde los Gerentes se quejan, de que por razones demagógicas se impulsó la creencia de que los servicios públicos deberían ser gratuitos y no generar ninguna rentabilidad, como si los recursos del Estado no costaran, lo cual se manifestaba en las posiciones de los funcionarios que regulaban las tarifas.

Esta situación generó que se estrechara el espacio para que las entidades prestadoras realizaran inversiones y cerró toda posibilidad de que los privados invirtieran.

En 1960 empiezan a utilizarse en el sector los recursos de la Banca Multilateral, en especial los del Banco Mundial, con créditos a 20 años, con tasas a menos del 6% y plazos de gracia indefinidos (hasta que se culminaran las obras).

Segunda fase: El énfasis tecnocrático del Estado 1968 – 1988.

La reforma constitucional de 1968, causa variaciones que se motivan en el agotamiento del modelo de crecimiento económico nacional, se pretende sustituir las importaciones, promover las exportaciones no tradicionales y la inversión privada, y hacer que el Estado sea más ágil y eficiente.



El INSFOPAL pasó a depender del Ministerio de Salud y no del Fomento Económico, y se limitó a operar municipios mayores de 2.500 habitantes en el casco urbano. Los demás pasaron a ser atendidos por un nuevo programa del mismo Ministerio, el Instituto Nacional de Programas especiales de Salud -INPES- por considerarlos rurales. El INPES, modificó posteriormente su nombre por el Instituto Nacional de Salud (INS).

El INSFOPAL se descentralizó, bajo el supuesto de que algunas dificultades del sistema se debían a la falta de estímulo, al esfuerzo financiero e institucional de los organismos locales. Como consecuencia de lo anterior, desde 1968 se ordenó al instituto promover la constitución de entidades operativas regionales y locales, con su participación.

En 1975 se establece como obligación que los organismos ejecutores sean regionales y municipales, con autonomía administrativa, capital independiente y organizadas como compañías estatales (Sociedades Industriales y Comerciales del Estado), las cuales se denominan Empresas de Obras sanitarias –EMPOS- (Empocaldas, Emponariño, Emposucre, etc.). La creación de empresas municipales generó que algunas se volvieran tecnocráticas y otras clientelistas, dando lugar a desarrollos diferenciales de los servicios entre los distintos municipios.

Durante este período, se consolida una fractura institucional. Por un lado, las zonas rurales y los municipios con cabeceras más pequeñas atendidos por el INPES de manera centralizada y con un criterio abiertamente asistencialista. De otra parte un conjunto de municipios generalmente pequeños e intermedios, operados por filiales del INSFOPAL; y finalmente el resto que son operados por entidades municipales, en este último se distinguen los centros urbanos mayores que cuentan con empresas municipales autónomas de mayor capacidad financiera y de gestión, y los municipios medianos y pequeños que prestan el servicio directamente, sin especialización institucional y en condiciones más precarias.

En 1985 se creó la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, adscrita al Departamento nacional de Planeación -DNP- con el fin de evitar la aplicación de criterios clientelistas en la fijación de tarifas, preservar el principio de costeabilidad de los servicios, evitando el cobro de tarifas muy bajas que impidieran cubrir las obligaciones, e intentar respetar que los costos atendieran la capacidad de pago de los usuarios. Esta entidad estableció criterios de tarifas novedosos, que generaban tarifas diferenciales por estratos y uso, que implicaban subsidios cruzados.

A pesar de lo anterior, durante este período se logró, en todos los casos, al menos duplicar la cobertura nominal de los servicios de acueducto y alcantarillado. La dinámica general del suministro de acueducto y alcantarillado en este sub período estuvo influida por la abundancia de recursos para préstamo de las entidades

multilaterales, esta situación se aprovechó para canalizar recursos al sector, con un mayor resultado en las empresas autónomas que lograron préstamos en forma directa, que les permitieron alcanzar mayores coberturas de los servicios.

La crisis de este modelo estuvo afectada por tres factores fundamentales:

- La fuente principal de financiamiento que eran los préstamos internacionales de largo plazo, se redujo substancialmente con la crisis financiera internacional que afectó aun los créditos en curso, y estos recursos se volvieron excepcionales en el financiamiento de las obras.
- La evolución en la percepción de las necesidades, la demanda por los servicios creció de manera que la aproximación a la universalización del servicio, hizo más intolerables las carencias por parte de la población sin servicios que se tradujeron en fuertes presiones sociales.
- Cambios en la visión del papel del Estado y de sus características deseables, que implica la reducción del mismo y el desprendimiento de todas las actividades que pueda asumir el estado, además el sector de servicios públicos evidencia que aun en su componente tecnocrático no está libre de errores de manejo, burocratización y corrupción.

**1.1.5 Transición al esquema actual.** En respuesta a la fuerte presión social que exigía el servicio universal, se generaron incrementos significativos de tarifas buscando financiar la expansión, pero estos incrementos lograron fuertes resistencias por parte de la población. Entonces se empezaron a buscar mecanismos alternos de financiación, como el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano -FFDU-, que estaba adscrito al Banco Central Hipotecario para que capturara recursos del mercado y los invirtiera en el sector, en principio su papel fue complementario porque las grandes empresas accedían directamente al crédito y las medianas y pequeñas al INSFOPAL.

A mediados de los años 80, se dieron fuertes cambios en el manejo macroeconómico del país y en la paridad del peso, los cuales afectaron de manera significativa las empresas que estaban endeudadas en moneda extranjera, llevándolas casi al punto de suspender los pagos, por tal situación el Gobierno Nacional se vio obligado a crear un fondo de estabilización, transfiriendo recursos de otros sectores; a este mecanismo se le denominó el FODEX y atendió principalmente a las grandes empresas.

En esta época afloraron en lo político vastos sentimientos de insatisfacción, particularmente en las localidades pequeñas, cuyas protestas se orientaban hacia el Estado Central, al cual acusaban de negligente e ineficiente en la prestación de los servicios públicos que estaban a su cargo.

Empezó entonces a tomar cuerpo la reforma administrativa del Estado, que le apuntó a transferir la responsabilidad de estos suministros a los eslabones locales del aparato estatal, a los departamentos y a los municipios.

En 1986 las Leyes 11 y 12, confieren poderes al Gobierno Nacional y se decide recortar seriamente las funciones del INSFOPAL, retirándole las funciones financieras, que se trasladan al FFDU, el cual deberá ejercer estas tareas con criterios diferentes; sus créditos deberán ser reembolsados, se piden contrapartidas y los desembolsos estarán sujetos a compromisos en la planeación física y financiera.

Se decide liquidar la participación del INSFOPAL en sus filiales departamentales y municipales, a éstas se les encarga de la ejecución de los proyectos y de su operación. Se propone además que el Programa Nacional de Salud que atendía las zonas rurales se fusione con las entidades propuestas. El INSFOPAL sólo conservará su papel de asistencia técnica.

Cuando apenas empezaba a funcionar la reforma se profundiza abruptamente la reorganización, y en enero de 1987 mediante el decreto 077 se liquida el INSFOPAL. Se crea la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico - DGAPSB-, adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, pero esta entidad apenas empieza a operar dos años más tarde.

El programa de Saneamiento Básico Rural no se puede trasladar a los entes departamentales y se le pasa a la proyectada DGAPSB. De hecho las funciones de coordinación son asumidas en la práctica y de manera más o menos improvisada, por el Departamento nacional de Planeación DNP y el FFDU.

Este cambio en la organización se enfrenta a un importante obstáculo, la mayoría de los departamentos se niega a recibir los EMPOS y las ACUAS aduciendo que su situación financiera es insostenible por sus enormes deudas con la Nación y sus onerosas plantas de personal y cargas prestacionales. Como resultado del forcejeo le toca al Gobierno Nacional sanear las entidades que deseaba transferir al nivel departamental. El costo de esta operación fu muy elevado.

Se tienen muchas quejas de la forma como se entregaron los sistemas a los municipios y los departamentos, la cual consideraron abrupta, sin etapas y la debida transición para prepararse y capacitarse para acometer debidamente las nuevas tareas. Además, se perdió información muy valiosa de los sistemas de las empresas por falta de organización en la transferencia.

En 1987, el Banco Mundial, que en buena parte ha inducido estas transformaciones institucionales, manifiesta su inconformidad con el estatuto jurídico del FFDU y considera que puede ser un riesgo para sus pagos. Después de tensiones y resistencias este organismo es liquidado y reemplazado por la

Financiera de Desarrollo Territorial –FINDETER- que se adscribe al Ministerio de Hacienda y empieza a operar en 1992.

**1.1.6 El nuevo modelo de los servicios públicos.** A principios de los 90, las empresas de acueducto y alcantarillado enfrentan grandes deficiencias institucionales y financieras, que a la postre se convierten en la principal restricción para aumentar la cobertura de los servicios y para mantener los niveles de operación. Sus problemas institucionales están asociados a la falta de modernización en los procesos administrativos y a la escasa capacidad gerencial. La composición de los órganos de dirección está a cargo, por lo general, de personas que tienen un alto compromiso político, por lo que muchas de las decisiones adoptadas carecen de justificaciones técnicas, financieras e institucionales.

Los problemas de cobertura, baja calidad del servicio e ineficiencia operativa estaban acompañados, en la mayoría de las empresas, por una situación financiera marcadamente deteriorada. Los sobrecostos resultantes de las ineficiencias operativas se combinan con niveles tarifarios extremadamente bajos, dando como resultado una situación de incapacidad crónica de generar recursos para la reposición de los sistemas y la expansión del servicio.

Así pues, a principios de los años 90 se tiene un sector de acueducto y alcantarillado con las siguientes características:

- Insuficientes niveles de cobertura con tendencia al estancamiento.
- Baja calidad en la prestación del servicio.
- Elevados índices de ineficiencia operativa.
- Niveles tarifarios insuficientes.
- Elevada dependencia de los recursos públicos para financiar la inversión.
- Deficiente gestión empresarial.
- Baja capacidad de inversión.
- La información existente no era confiable.

La Constitución Política de 1991, introdujo principios básicos en relación con la naturaleza de los servicios públicos, el papel de los sectores público y privado, los deberes y derechos de los usuarios y los costos y los subsidios; el inciso segundo del artículo 365 de la norma Superior afirma: “Los servicios públicos... podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios”.

De igual manera el artículo 367 establece: “Los Servicios Públicos Domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio, cuando las condiciones técnicas y

económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación”.

Es decir, la responsabilidad es del municipio y el nivel departamental no tiene acción ejecutiva, sino de apoyo y coordinación. Esta definición de responsabilidades varía por completo las estrategias de trabajo del nivel nacional pues lo enfrenta a un numeroso y heterogéneo mercado municipal. Por otro lado, la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios crea nuevas formas de trabajo por los niveles local y central.

En resumen, se establecen pautas claras de eficiencia, participación privada, descentralización, regulación, vigilancia y control que deben cumplirse en cualquier esquema que seleccione el municipio para la prestación de los servicios. Además contempla y determina los siguientes elementos básicos para el manejo de los servicios públicos domiciliarios:

- La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común y la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.
- Es responsabilidad del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios, pero ésta puede efectuarse a través de comunidades organizadas, particulares o el mismo Estado.
- El Estado es responsable de la regulación, control y vigilancia.
- Es responsabilidad de los municipios garantizar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes.
- Para la definición de las tarifas se incluyen además de los costos y eficiencia económica, los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.
- Se introduce la competencia como mecanismo para lograr la eficiencia.

En el marco de la Constitución de 1991, el Congreso expidió la Ley 142 de 1994, mediante la cual se estableció un régimen tarifario para los servicios públicos domiciliarios, basado en principios de eficiencia económica, suficiencia financiera y redistribución de ingresos.

Además, se pasó a las empresas de servicios públicos al régimen del derecho privado y se incentivó a que se conviertan en entidades por acciones, con el fin de procurar mayor autonomía administrativa y financiera, para hacerlas más ágiles y eficientes.

De otra parte, en el marco de la política pública del sector de agua potable y saneamiento básico, se creó el programa de modernización empresarial, con el apoyo del Banco Mundial. Este programa pretende brindar soluciones estructurales y sostenibles en el largo plazo para la prestación de los servicios de

acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en los distintos municipios del país.

Con el proceso de descentralización que se inició en Colombia a mediados de los 80s, los municipios comenzaron a asumir la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La Constitución Política de 1991, ratificó esta tendencia y definió un marco legal orientado a separar las actividades de prestación de los servicios, las cuales quedaron en cabeza de los municipios, de las de definición de políticas, regulación y control, que quedaron reservadas al gobierno central. La Ley 142 de 1994 desarrolló este ordenamiento legal y reglamentó los fundamentos para promover la participación del sector privado y la competencia en la prestación de los servicios.

En el sector de agua potable y saneamiento básico se han logrado avances significativos en términos de cobertura en los grandes centros urbanos. Sin embargo, el nuevo esquema no ha respondido a cabalidad con las expectativas de amplios sectores de la sociedad. Quedan enormes desafíos por superar principalmente en las ciudades intermedias y menores y en las áreas rurales; las coberturas son bajas y los usuarios enfrentan permanentes racionamientos. Cerca de 10 millones de personas no disponen de acceso al servicio de acueducto y 16 millones no tienen acceso a un sistema de alcantarillado. Se estima que menos de la mitad de la población del país consume agua potable; los niveles tarifarios no alcanzan a cubrir las necesidades prioritarias de inversión y sólo el 7% de las aguas residuales recibe algún tipo de tratamiento.

Existe un consenso creciente en que la raíz de estos problemas está en la falta de autonomía y en la injerencia política en la gestión de las entidades prestadoras, que deriva en un ciclo de bajo nivel caracterizado por reducidas tarifas, elevadas estructuras de costos, bajos recaudos, escasa inversión, pobre mantenimiento y deficiente calidad de los servicios.

Para enfrentar con éxito las dificultades y los desafíos planteados, el país requiere un trabajo sostenido en dos estrategias de reforma estructural: (i) mejorar la gestión y productividad de las empresas; y (ii) asegurar la eficiente ejecución de los recursos para financiar inversiones prioritarias que beneficien a la población más pobre. Para la implementación de estas dos estrategias se creó el programa de modernización empresarial (PME), en la Dirección General de Agua Potable y saneamiento Básico (DGAPSB) del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).

El objetivo central del programa de modernización empresarial es incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la creación y consolidación de entidades prestadoras autónomas, que operen con esquemas de gestión empresarial, aseguren índices crecientes de eficiencia y productividad y aseguren la calidad de las inversiones.

Con base en el estudio de la evolución de la prestación de los servicios públicos en Colombia, y los mecanismos que el Estado central ha establecido para la modernización de las empresas de servicios públicos domiciliarios en los distintos municipios del país, es procedente realizar el estudio de caso de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el municipio de Mallama- Piedrancha, y a la vez proponer el modelo de administración más adecuado para la administración.

## **1.2 MARCO LEGAL**

- Documento: Decreto 990 del 21 de mayo de 2002
- Documento: Resolución No SSPD \_ RAD- S
- Documento: Ley 142 del 11 de julio de 1994
- Documento: Ley 689 de agosto 28 de 2001
- Documento: Concepto 1.709 abril 6 de 2006
- Documento: Decreto 847 de mayo 11 de 2001
- Documento: Ley 373 del 6 de junio de 1997
- Documento: Decreto No 302 de 2000
- Documento: Ley 732 del 25 de enero de 2002
- Sentencia: C- 060 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentarúa
- Sentencia: C- 179 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentarúa
- Acción de Nulidad: Rad. 0110 de 2004. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza M.
- Tutela: T- 1252 de 2005. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Unificación: Rad. 26145 de 2004 Magistrado Ponente: María Elena Giraldo Gómez
- Acción Popular: Rad. 00765 de 2004. Magistrado Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.
- Nulidad: Rad. 15322 de 2005. Magistrado Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Tutela: T- 723 de 2005. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

- Constitucionalidad: C- 560 de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño
- Acción Popular: Rad. 02261 de 2005. Magistrado Ponente: Camilo Arciniegas Andrade



## CAPITULO II.

### 2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

#### 2.1 ASPECTOS METODOLOGICOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO.

El trabajo de campo como su nombre lo indica, es la parte empírica de la investigación, la que va a los hechos o fenómenos que suceden en la realidad. Dentro de una investigación científica como se la entiende, la teoría y la práctica se interconectan recíprocamente siendo la una y la otra mutuamente complementarias. En esta investigación, han permitido las circunstancias que se logre un trabajo con estos dos componentes siempre deseables.

La metodología para abordar nuestro objeto de estudio –Los modelos actuales para la prestación de servicios públicos en la república de Colombia, el estado actual de la prestación de los servicios públicos básicos en el municipio de Mallama- Piedrancha y la propuesta del modelo más adecuado y eficaz para optimizar la prestación de los mismos- ha sido estructurada desde la teoría (precisión de conceptos, identificación y definición de variables) de tal manera que corresponde ahora desarrollar en la práctica el cómo llegamos a los fenómenos de los cuales pretendemos dar cuenta. Hablamos entonces, de una metodología para el trabajo de campo.

En el trabajo de campo se emplearán dos grandes tipos de estrategias metodológicas: un acercamiento de tipo cualitativo, y un acercamiento de tipo cuantitativo. En el primero, la aproximación tiene por objeto profundizar en la comprensión de los significados implícitos en la realidad y para esto se observan las características de la unidad de análisis en estudio (municipio o empresa prestadora de servicios públicos), se trata de interpretar un fenómeno a través de la discusión, el análisis y la construcción de complejos descriptivos los suficientemente ricos que permitan obtener conclusiones.<sup>4</sup> La aproximación cuantitativa por su parte pretende reducir los fenómenos a unidades numéricas o matemáticas que posibiliten su comparación y análisis de una manera más operativa y manipulable. Dentro del trabajo de campo se utilizarán técnicas propias del estudio de caso como la entrevista, la observación in situ, la descripción de situaciones, la aproximación cualitativa, consulta de documentos y archivos existentes, por una parte; así mismo se considera necesario utilizar la técnica cuantitativa a través de técnicas como la encuesta y el cálculo de índices de satisfacción.

---

<sup>4</sup> El dato cualitativo consiste en un detallado de descripciones, de situaciones, eventos, gente, interacciones y conductas observadas, anotaciones directas desde la gente, desde sus experiencias, actitudes, creencias y pensamientos y documentos, correspondencia, grabaciones y casos históricos. (López Barajas 1995. 15)

## CAPITULO III.

### 3. ESTUDIO DE CASO Y ANALISIS CUALITATIVO

El estudio de casos puede ser definido de manera general como un proceso que intenta la descripción y análisis de un objeto en términos de calidad y de complejidad a través de un periodo de tiempo. También puede ser definido como el examen de una instancia en acción, o como la comprensión que subyace en el caso objeto de estudio. En suma, puede ser entendido como el análisis de una situación real que implica algún problema específico. Existen dos vertientes clásicas del caso de estudio: la didáctica o pedagógica (se emplea para la formación de adultos, para la toma de decisiones mediante simulación y entrenamiento) y la heurística (como técnica de investigación)<sup>5</sup>

Importa aquí la segunda vertiente, de una formulación más reciente que la primera, pero que se va abriendo paso hasta tal punto que el caso de estudio es considerado como una excelente estrategia. Existen otras formas de realizar investigación como los experimentos, las encuestas, los métodos históricos, el análisis de archivos, etc.; cada estrategia o técnica de investigación tiene sus ventajas y desventajas dependiendo de varios factores, como por ejemplo: el tipo de investigación a realizar, el control del investigador sobre el comportamiento de los eventos actuales, el foco de interés que es un fenómeno contemporáneo en su contexto real de vida, entre otros.

Estas características se presentan en la investigación por lo que hemos preferido el estudio de casos, como estrategia metodológica para esta parte del trabajo empírico. Interesa conocer las características y el modelo utilizado para garantizar

---

<sup>5</sup> También desde la reflexión epistemológica sobre la metodología de la investigación científica, el estudio de casos ha encontrado sus cultivadores. Uno de ellos es Paul Feyerabend quien arremete contra una teoría general de la investigación científica que pretenda ofrecer métodos y estándares prefijados para una investigación correcta; su apuesta va en el sentido de tener más en cuenta el contexto específico de cada situación donde las condiciones hacen bastante improbable que los hechos se repitan, lo que obliga a la reintroducción de la historia y al uso de todo tipo de metodologías y técnicas que estén a la mano (“todo sirve”), esto quiere decir que todas las metodologías incluidas las más obvias tienen sus límites (1995, 20, 34). Por lo que respecta concretamente al estudio de caso como metodología, Feyerabend se expresa del siguiente modo:

Una teoría de la ciencia que apunta a estándares y elementos estructurales comunes a todas las actividades científicas y las autorice por referencia a alguna teoría de la racionalidad del quehacer científico, puede parecer muy importante pero es un instrumento demasiado tosco para ayudar al científico en su investigación. Por otro lado podemos enumerar métodos empíricos, aducir ejemplos históricos, usando estudios de caso, podemos intentar demostrar la inherente complejidad de la investigación y preparar así al científico para la ciénega a la que va a penetrar. Tal procedimiento le dará una idea general de la riqueza del proceso histórico en el que él quiere influir. (pag 20 – 21)

a la comunidad la prestación de los servicios básicos domiciliarios en el municipio seleccionado; cómo se están llevando a cabo los procesos y los procedimientos, quienes son los protagonistas y cual es el índice de satisfacción e insatisfacción que la comunidad ha alcanzado hasta la fecha y a partir de allí proponer unas alternativas de solución o mejoramiento que satisfagan a nuestra comunidad.

Las etapas o fase del estudio de casos comprende: elección de la unidad de análisis (en este caso la unidad prestadora de servicios públicos del municipio de Mallama, departamento de Nariño); especificación de las categorías de análisis (variables y áreas de trabajo en el estudio); especificar las técnicas para obtener la información (entrevistas observación participante, documentación, etc.); y el análisis de datos y la elaboración del informe.

En el caso que nos ocupa se acordó una serie de áreas a tener en cuenta y las principales actividades a realizar en los desplazamientos al municipio. Las áreas definidas para el estudio son: la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio, entidad operadora; número de usuarios activos y potenciales; recursos económicos y financieros con que cuenta el municipio para la prestación del servicio; sistema tarifario vigente; evaluación a la gestión y aplicación de indicadores.

El contenido del trabajo en cada área es el siguiente:

- a) **Área sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el municipio y la entidad operadora.** Se examinan aspectos tales como eficiencia y eficacia en la prestación del servicio, quién o quienes lo operan, programas y proyectos adelantados para el mejoramiento del servicio; existencia o no de instancias de concertación y control y su nivel de organización y actividad.
- b) **Número de usuarios actuales y potenciales.** Se revisaron los documentos soportes relacionados con el listado de usuarios vigentes y se analizó las posibilidades de crecimiento poblacional y la capacidad de la entidad para extender redes y cubrir la prestación del servicio a la población potencial.
- c) **Recursos económicos y financieros con que cuenta el municipio para el sector de agua potable y saneamiento básico.** Con el apoyo de la Tesorería Municipal se hizo un estudio de las transferencias nacionales y los recursos propios que el municipio destina para atender el sector de agua potable y saneamiento básico durante los últimos cinco años para determinar el costo beneficio y el destino que se ha dado a estos recursos.
- d) **Sistema tarifario vigente.** Con el objeto de analizar la rentabilidad de la venta de servicios de agua potable y saneamiento básico en el municipio de

Mallama se revisó el sistema tarifario, vigente con el fin de elaborar un flujo de caja que permita determinar la sostenibilidad o no del proyecto.

- e) Evaluación a la gestión y aplicación de indicadores.** Se observó la organización y estructura de la unidad de servicios públicos, el nivel de cumplimiento de los planes programas y proyectos, la función de las dependencias y el tipo de control interno que se aplica, el grado de profesionalización de los trabajadores; planta de personal, nivel de cobertura de los servicios, relaciones con las demás dependencias del gobierno municipal y con la comunidad en general.

El análisis cualitativo se realiza variable por variable, y en cada una de ellas se da cuenta de los resultados encontrados con los comentarios pertinentes y luego se presentan las conclusiones finales.

Se realizaron cuatro visitas al municipio, se entrevistó al Alcalde, al Secretario de Gobierno, al tesorero Municipal, al presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal y al señor cura párroco. Se realizaron visitas a la alcaldía y concretamente a la unidad de servicios públicos y a la Personería Municipal.

### **3.1 PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO, EN EL MUNICIPIO DE MALLAMA; ENTIDAD OPERADORA.**

En cuanto a la prestación de los servicios públicos básicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Mallama – Piedrancha, se tiene que éstos son prestados directamente por el municipio, a través de una unidad administrativa de servicios públicos desde la década de los años 80, tiempos en los cuales el gobierno Nacional tomó la determinación de entregar esta responsabilidad a los entes territoriales; anteriormente el servicio era atendido por Juntas administradoras locales y los EMPOS las ACUAS.

La fuente del cual se toma el agua se denomina Santa Inés y la boca toma es de tipo llamado de “fondo”. El caudal es de 60 lts/ 60 seg.

La planta de tratamiento es de tipo convencional la floculación es hidráulica y la filtración se realiza en (4) filtros rápidos.

La desinfección se hace mediante la aplicación de cloro gaseoso, existe un laboratorio para realizar las pruebas físicas químicas y microbiológicas exigidas por el Decreto 2105 / 83. Sin embargo, no hay laboratorio de floculación (Prueba de jarras) indispensable para optimizar la aplicación de sulfato de aluminio.

Refiriéndonos a los índices en la gestión de servicios públicos municipales, en un municipio de categoría 6ª como es el municipio de Mallama, es difícil, identificar

los índices de eficiencia y eficacia en la prestación de estos servicios fundamentales para la vida del ser humano, fundamentalmente por causa de los bajos perfiles profesionales de los funcionarios que tienen a cargo la dirección de la unidad administrativa de servicios públicos que trae como consecuencia la aplicación de un limitado proceso administrativo (Planeación, organización, dirección y control); una prestación precaria del servicio, agua tratada pero no potable, la recolección de los residuos sólidos se efectúa una o dos veces en semana, lo cual no colma las expectativas ni satisface las necesidades de los usuarios. El servicio de alcantarillado se limita simplemente a la recolección de las aguas servidas y conducción por tubería al río Verde que recorre este sector, sin ningún tipo de tratamiento residual y sin que se vislumbren proyectos orientados a mejorar a mediano y largo plazo la prestación de estos servicios.

En cuanto a concertación y participación comunitaria para la planeación, organización, direccionamiento y prestación de estos servicios, se debe decir también que es muy precaria, si bien existen organizados grupos de interés, juntas de acueductos rurales, juntas comunales, entre otras, sin embargo, no participan en la toma de decisiones uno por falta de compromiso de los miembros o porque no se los invita por parte de los organismos gubernamentales, en ese caso las organizaciones de base son convidadas de piedra en todos los procesos administrativos y los servicios públicos no pueden ser una excepción.

**3.1.1 Usuarios actuales y potenciales.** El municipio de Mallama - Piedrancha en la actualidad posee 1.500 suscriptores de acueducto y alcantarillado, según se pudo observar del registro y la base de datos existente en la unidad administrativa. No existe una proyección de usuarios potenciales, sin embargo, es posible proyectarlos tomando como base el índice de crecimiento poblacional que es del 1.8% anual según los datos estadísticos del DANE, para esta entidad territorial.

**3.1.2 Recursos económicos y financieros con que cuenta el municipio para el sector de agua potable y saneamiento básico.** Los recursos con que dispone el municipio de Mallama, para atender el sector de agua potable y saneamiento básico oscilan en un promedio de CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M.L. (\$450.000.000), por cada vigencia fiscal, los cuales provienen del Sistema General de Participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (SGP –ICN), y ahora con la expedición de la Ley 1176 de 2007, estos recursos se van a incrementar, sin embargo, los mismos serán administrados por los departamentos, restándole importancia a la administración municipal. Como se puede observar en el siguiente cuadro, el municipio en los últimos seis años no ha hecho ningún aporte de sus recursos propios para este sector, tampoco el departamento en cumplimiento de sus funciones de complementariedad y subsidiaridad.

De los recursos antes mencionados, según las ejecuciones presupuestales, la mayoría se han gastado en funcionamiento, mantenimiento de los acueductos, pago de trabajadores, entre otros gastos, pero la inversión social es muy reducida.

El producto de la venta de servicios es menor que los gastos de operación, y en tal sentido, la unidad administrativa de los servicios públicos es incapaz de realizar inversión social y de infraestructura, con el fin de garantizar un servicio de calidad a sus afiliados.

**Tabla 1. Municipio de Mallama. Recursos sector agua potable y saneamiento básico**

MUNICIPIO DE MALLAMA. RECURSOS SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO						
FUENTE	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sistema General de Participaciones						
Agua potable y saneamiento básico	410,000,000	426,400,000	441,324,000	454,563,720	468,200,632	482,246,651
Recursos departamentales	-	-	-	-	50,000,000	
Recursos propios del municipio	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>410,000,000</b>	<b>426,400,000</b>	<b>441,324,000</b>	<b>454,563,720</b>	<b>518,200,632</b>	<b>482,246,651</b>

Fuente Tesorería Municipal Piedrancha

**3.1.3 Sistema tarifario vigente.** La administración municipal y concretamente la unidad de servicios públicos ha establecido un sistema tarifario provisional, no ajustado a los establecidos por la Junta Nacional de Tarifas de 6 seis categorías para efectos de la venta de los servicios a los usuarios con medidor, como se establece en la tabla siguiente

**Tabla 2. Tarifas acueducto**

Categorías	Cargo fijo \$ / mes	Consumo Básico (0.20) m3	Consumo Suntuario > 30mts
I	50	3	10
II	75	4	12
III	110	5	14
IV	169	6	16
V	253	7	18
VI	380	8	20

Fuente Administración Municipal Tesorería

A aquellos usuarios que no tienen contador, se les aplica un costo fijo de acuerdo con 6 categorías, así:

**Tabla 3. Costo fijo**

Categorías	Precio Mes
I	175
II	225
III	375
IV	575
V	775
VI	975

Fuente Administración Municipal Tesorería

El costo de los servicios de alcantarillado es el 40% del valor facturado por el servicio de acueducto, no se factura el servicio de aseo.

**3.1.4 Evaluación a la gestión y aplicación de indicadores.** La estructura administrativa del municipio de Mallama, es simple como corresponde a un municipio pequeño. Despacho del Alcalde, Secretaría de Gobierno, oficina de Planeación, Unidad de servicios públicos, Tesorería y Oficina de control Interno.

La oficina de planeación es reciente y se encuentra en proceso de montaje. Existe un Plan de Desarrollo del municipio, construido con base en el programa de gobierno presentado al pueblo por el Señor Alcalde Municipal; la unidad administrativa de servicios públicos adolece de planes operativos y planes de acción, según los funcionarios entrevistados su misión es revisar fugas de agua, controlar el tratamiento con cloro gaseoso, realizar la micro medición, entregas facturas y el recaudo se hace a través de la Tesorería del municipio.

En cuanto a los avances logrados por el municipio con las reformas administrativas del Estado, la opinión que se tiene es que se ha mejorado notablemente en cuanto a autonomía, organización municipal, administración del personal, mejoramiento de infraestructura, mayores recursos de transferencias.

En los sectores de agua potable y saneamiento básico se han construido nuevos acueductos veredales, en el casco urbano la cobertura de acueducto es del 100%. Sin embargo, no ha sido posible garantizar a la comunidad el servicio de agua potable como lo determina la Constitución y las Leyes, y lo más grave en el sector es la escasa capacidad gerencial y de gestión para que los objetivos, las metas y las tareas sean medibles y cuantificables.

## CAPITULO IV.

### 4. LA ENCUESTA Y EL ANALISIS CUANTITATIVO

#### 4.1 FICHA TECNICA

Se realizaron 100 encuestas en total, 70 en el sector urbano y 30 en el sector rural, personas mayores de 16 años.

Es una encuesta piloto por lo que los niveles de confianza y márgenes de error no son tomados en forma estricta<sup>6</sup>. Se realizó un tipo de muestreo probabilística en la medida de lo posible, usando la técnica del muestreo aleatorio simple (cada individuo la misma probabilidad de ser escogido); para esto, se formaron dos grupos de encuestadores y cada grupo debía encuestar cincuenta personas se escogió el día de mercado, para obtener el cumplimiento de la población campesina.

##### 4.1.1 Encuesta

###### Objetivo:

Determinar el grado de satisfacción o insatisfacción de los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del municipio del Municipio de Mallama – Piedrancha, departamento de Nariño.

###### Datos Personales: (optativos de contestar)

Nombre: \_\_\_\_\_  
Sexo: \_\_\_\_\_  
Edad: \_\_\_\_\_  
Ocupación: \_\_\_\_\_  
Identificación Personal: \_\_\_\_\_  
Municipio: \_\_\_\_\_  
Zona urbana \_\_\_\_\_  
Zona Rural \_\_\_\_\_

---

<sup>6</sup> Estadísticamente hablando, se considera que una muestra cercana al 10% del universo es el tamaño ideal, en estas circunstancias el margen de error se aproxima al 4% y el nivel de confianza al 95%. Pese a la introducción de formas con factores de corrección que reducen un poco el tamaño de las muestras, ciencias sociales dado el tamaño de los universos o poblaciones objetivo, es muy difícil cumplir con los requerimientos ideales de la estadística. De todas formas, se calculó un margen de error del 12.5% y un nivel de confianza cercana al 85% de nuestra muestra.



Por favor, responda cada una de las siguientes preguntas:

**Datos generales:**

1.- ¿Cree usted que la prestación de los servicios públicos domiciliarios de: acueducto, alcantarillado y aseo, es eficiente en el municipio de Mallama – Piedrancha, departamento de Nariño?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

2.- Actualmente, ¿la facturación que recibe por la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se ajusta a su situación económica y es el acorde con el uso y prestación del servicio?

• 2.1 Acueducto Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

• 2.2 Alcantarillado Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

• 2.3 Aseo Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

3.- Nombre cinco (5) aspectos que considera que se debe mejorar en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

a.-

---

b.-

---

c.-

---

d.-

---

e.-

---

4.- La prestación del servicio de acueducto se suspende por daño de equipos o por negligencia de los funcionarios encargados del mantenimiento:

a) Una vez al mes\_\_\_ b) dos veces al mes\_\_\_ c) Más de dos veces en el mes\_\_\_  
5.- ¿Se encuentra satisfecho con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de: acueducto, alcantarillado y aseo?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Por qué?

6.- ¿Cómo podremos mejorar la calidad del agua que consume nuestra comunidad?

7.- ¿Qué recomienda para mejorar el servicio de recolección de basuras en su municipio?

## CAPITULO V.

### 5. PROCESAMIENTO DE DATOS

Una vez realizadas las encuestas tanto en el sector como en el rural, comenzó la ardua tarea del procesamiento de los datos que se presenta a continuación. Hay que decir que antes de estos pasos, se realizó una labor de comprobación del número de encuestas, de observar que todas estuvieran debidamente diligenciadas (en caso contrario descartarlas) y su respectiva clasificación.

**Tabla 4. Resumen porcentajes de frecuencia en el total de la muestra**

No Pregunta	CRITERIOS Y PORCENTAJES OBTENIDOS					
	SI	NO	a)	b)	c)	d)
1	15.0	85.0				
2.1	30.0	70.0				
2.2	10.0	90.0				
2.3	15.0	85.0				
4			5.0	15.0	80.0	
5	15.0	85.0				

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

#### 5.1 CONFORMACIÓN Y CÁLCULO DE ÍNDICES

Para poder interpretar de la manera más acertada la información recolectada y procesada, recurrimos a la técnica de la conformación de **índices de satisfacción**, que como su nombre lo indica, señalan el grado de valoración positiva de un conjunto de factores que conforman una pregunta, o de un conjunto de preguntas referidas a un mismo asunto o tema (en nuestro caso, a una variable).

El cálculo de índices de satisfacción es aplicable sólo a preguntas donde existan factores de valoración en una escala ascendente del tipo: mejor – peor; sí – no, bueno – malo; frecuente – infrecuente, siempre – nunca, etc. El procedimiento de cálculo de índices de satisfacción, es el que sigue a continuación:

- a) **Asignación de ponderaciones de satisfacción según tipo de pregunta.** Se sistematiza la información y se calculan los índices de satisfacción por cada pregunta para permitir la comparación y el análisis; para esto, los porcentajes de cada respuesta se multiplican por una ponderación que varía entre el 100% (factor más favorable) y el 0% (factor más desfavorable). La asignación de ponderaciones varía según el número de criterios y el tipo de pregunta, quedando de la siguiente manera:

### Preguntas de respuesta múltiple.

Criterios	Ponderación
Siempre	1.0
Casi siempre	0.66
Algunas veces	0.35
Nunca	0
Una vez al mes	0.35
Dos veces en el mes	0.70
Más de dos veces al mes	1.0
Muy poco	0.35
Nada	0

### Preguntas dicotómicas

Criterios	Ponderación
Si	1.0
No	0

- b) **Cálculo del índice de satisfacción por pregunta.** Se obtiene mediante la sumatoria de los resultados de multiplicar los porcentajes de frecuencia por las ponderaciones asignadas anteriormente.
- c) **Cálculo del índice Real.** Es el promedio de índices de satisfacción de las preguntas que conforman cada bloque. Señalan el grado o nivel de aceptabilidad o valoración de cada variable.
- d) **Promedio de índices reales.** Como su nombre lo indica, resulta de promediar los índices reales. Señala la calificación final de los resultados del municipio. Todo el procedimiento y los cálculos se demuestran en el cuadro siguiente.

**Tabla 5. Cálculo de índices de satisfacción 100 encuestas**

VARIABLE 1	CRITERIO	% RESPUESTA	POND	SATISF
Eficiencia en la prestación de los servicios Públicos	Si	15	1	15.00
	No	85	0	-
<b>Índice de Satisfacción</b>				<b>15.00</b>
Satisfacción con el sistema De facturación actual	SE COLMAN ESPECTATIVAS			
ACUEDUCTO	SI	30	1	30.00
	NO	70	0	-
ALCANTARILLADO	SI	10	1	10.00
	NO	90	0	-
ASEO	SI	15	1	15.00
	NO	85	0	-
<b>Índice de satisfacción</b>				<b>13.33</b>
				-
<b>Promedio Variable 1</b>				<b>14.17</b>
VARIABLE 2	CRITERIO	% RESPUESTA	POND	SATISF
Continuidad en la prestación del servicio de acueducto				-
				-
Un corte al mes	a)	5	1	5.00
				-
Dos cortes al mes	b)	15	0.7	10.50
				-
Más de dos cortes	c)	80	0.35	28.00
				-
<b>Índice de Satisfacción</b>				<b>14.50</b>
<b>Promedio de índices R</b>				<b>14.34</b>

Fuente: Creación propia a partir de las encuestas

## 5.2 COMENTARIO DE LOS INDICES DE SATISFACCION

El índice de satisfacción de los usuarios con la prestación de los servicios públicos básicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Mallama – Piedrancha, es del 15% y con el sistema de facturación actual es del 13.33% un índice real de la variable de 14.17%, porcentaje muy bajo si se tiene en cuenta que para ser aceptable se requiere al menos un índice real del 50%.

En lo relacionado con la continuidad del servicio, cortes periódicos o esporádicos del servicio por negligencia de los funcionarios o por daños ocasionados en el sistema, se obtiene un índice de satisfacción real del 14.5%, lo cual indica que en el municipio los cortes del servicio por daños o por negligencia administrativa son frecuentes, con las consecuencias económicas y sociales que ello conlleva.

Finalmente el promedio de índices reales es del 14.34%, lo que indica que la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es precaria y de mala calidad con el sistema actual, y en consecuencia urge mejorar en calidad y administrativamente la prestación de estos servicios, a través de la conformación de una empresa de servicios públicos con autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Igualmente en la encuesta se plantearon preguntas específicas para que los usuarios aporten ideas y experiencias importantes para mejorar la prestación del servicio y se obtuvieron los siguientes resultados:

A LA PREGUNTA 3. Nombre cinco (5) aspectos que usted considera se deben mejorar en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, las respuestas con mayor índice fueron:

- a.- Mejorar el servicio de facturación
- b.- Mejor atención al ciudadano por parte de los empleados de atención al usuario.
- c.- Mejorar la calidad del agua; que ésta sea potable.
- d.- Que la recolección de basuras sea más periódica, y se incluya a los sectores que carecen de vías pavimentadas.
- e.- Realizar continuos controles sobre la potabilidad del agua

Como se puede observar la mayoría de la población, tanto rural como urbana solicita mejorar la calidad del agua que se ofrece, así como hacer más eficaz el sistema de facturación y la implementación de una empresa de servicios públicos con mayor cobertura y capacidad de gestión en la prestación del servicio,

A LA PREGUNTA 6. ¿Cómo cree que se podría mejorar la calidad del agua potable que se ofrece a la comunidad?

Los encuestados manifestaron: Mejorando la infraestructura actual, realizando un mayor control en la planta de tratamiento para garantizar una buena potabilización del agua con el fin de garantizar un servicio eficiente a la comunidad en igualdad de condiciones, tanto a las comunidades rurales, como a la urbana.

Con esta aseveración de la comunidad se deduce que la mayoría de las personas están insatisfechas con la calidad del agua que se les está suministrando, por lo tanto, la nueva empresa a implementarse deberá realizar los controles necesarios para optimizar el servicio en este aspecto.

A LA PREGUNTA 7. ¿Cómo se podría fortalecer la recolección de basuras en su municipio?

La comunidad responde de la siguiente manera: Comprando más carros recolectores y realizando la recolección de basuras tanto en la zona urbana como en los sectores periféricos, con mayor continuidad durante la semana.

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario, adquirir nuevos vehículos recolectores con mayor capacidad; intensificar la prestación del servicio en la parte urbana como en las zonas periféricas, que este servicio sea más periódico y en igualdad de condiciones entre toda la población rural y urbana.

En conclusión, con base en los resultados de la encuesta y el aporte que hacen los usuarios de su propio puño y letra, existe una inmensa insatisfacción en la comunidad con los procesos y procedimientos utilizados por la entidad territorial, para cumplir con su obligación constitucional de garantizar la prestación de los servicios públicos básicos a la comunidad, circunstancia que se debe corregir a la mayor brevedad posible.

### **5.3 ANÁLISIS DE COSTOS Y FLUJO DE EFECTIVO DE LA UNIDAD ACTUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE MALLAMA.**

Uno de los aspectos más fundamentales que se deben analizar antes de proponer la conformación de una empresa de servicios públicos en el municipio objeto de estudio, es la parte financiera, para determinar la conveniencia o inconveniencia de recomendar el inicio de proceso de constitución de una persona jurídica u organización de una entidad descentralizada e independiente; pues, si financieramente está bien la unidad operativa, se estudiará la factibilidad de fortalecer la parte gerencial y administrativa, sin necesidad de generar a lo mejor mayores gastos de funcionamiento y menos burocráticos y clientelistas.

La planta de personal actual con la que el municipio opera la prestación de los servicios públicos de: acueducto, alcantarillado y aseo, se plasma con sus costos en el cuadro siguiente:

**Tabla 6. Costos Nomina Mensual**

<b>No. CARGOS</b>	<b>DENOMINACION</b>	<b>VALOR MES</b>	<b>VALOR AÑO</b>
1	Gerente	600,000	7,200,000
1	Secretario pagador	500,000	6,000,000
2	Operadores Planta	994,000	11,928,000
2	Auxiliares	994,000	11,928,000
1	Fontanero	497,000	5,964,000
<b>TOTAL</b>		<b>3,585,000</b>	<b>43,020,000</b>

Esta matriz demuestra que para pago de nómina, sueldo básico, la unidad operativa tiene gastos mensuales por valor de \$3.585.000, para un total anual de \$43.020.000. Sin embargo, este valor se incrementa considerablemente con los

demás factores salariales y los aportes inherentes a la nómina, cuyo cálculo se realiza y demuestra en la siguiente matriz.

**Tabla 7. Calculo de los servicios personales integrales unidad de servicios públicos.**

SALARIOS			SEGURIDAD SOCIAL			PARAFISC CALES	PRESTACIONES			
BASICO	Aux. de T	TOTAL DEV.	AP. SALUD	A. PENSIONES	A. R. PROFES		CESANTÍAS	INTERESES	PRIMAS	VACAC
600,000	58,600	658,600	54,000	65,280	6,264	59,274	54,861	549	54,861	27,464
500,000	58,600	558,600	45,000	54,400	5,220	50,274	46,531	465	46,531	23,294
2,484,500	293,000	2,777,500	223,605	270,314	25,938	249,975	231,366	2,314	231,366	115,822
<b>3,584,500</b>	<b>410,200</b>	<b>3,994,700</b>	<b>322,605</b>	<b>389,994</b>	<b>37,422</b>	<b>359,523</b>	<b>332,759</b>	<b>3,328</b>	<b>332,759</b>	<b>166,579</b>
SALARIOS		3,994,700		47,936,400						
SEG. SOCIAL		705,021		8,460,252						
PARAFISC		359,523		4,314,276						
PREST. SOC.		825,325		9,903,900						
<b>TOTAL MES</b>		<b>5,884,569</b>	<b>TOTAL AÑO</b>	<b>70,614,828</b>						

FUENTE: Creación propia de esta investigación con base en la información de Tesorería Municipal

Los costos totales para sostener los servicios personales de la Unidad prestadora de los servicios públicos en el municipio asciende a la suma de \$70.614.828 para el año 2.009, valores que se han proyectado para los años siguientes, con un incremento igual al índice de inflación previsto por el gobierno nacional, por intermedio del DANE, obteniéndose los resultados que se presentan en el cuadro siguiente:

**Tabla 8. Presupuesto anual para pago de personal incremento 6.7%**

AÑO	SALARIOS	S. SOCIAL	A. PARAFISC	PREST. SOC	TOTAL
2009	47,936,400	8,460,252	4,314,276	9,903,900	70,614,828
2010	51,148,139	9,027,089	4,603,332	10,567,461	75,346,021
2011	54,575,064	9,631,904	4,911,756	11,275,481	80,394,205
2012	58,231,593	10,277,241	5,240,843	12,030,938	85,780,617
2013	62,133,110	10,965,817	5,591,980	12,837,011	91,527,918
2014	66,296,029	11,700,526	5,966,643	13,697,091	97,660,288
2015	70,737,862	12,484,462	6,366,408	14,614,796	104,203,528
2016	75,477,299	13,320,920	6,792,957	15,593,988	111,185,164
2017	80,534,278	14,213,422	7,248,085	16,638,785	118,634,570
2018	85,930,075	15,165,721	7,733,707	17,753,583	126,583,086

FUENTE: Creación propia esta investigación.



Conocido y proyectado los gastos de personal y revisado los gastos operacionales, con cifras concretas suministradas por la Tesorería Municipal, se procede a calcular el estado de resultados de la unidad, para determinar las ganancias o pérdidas que arroja el proyecto durante el periodo contable (1 año). El cálculo de los estados de resultado es el siguiente:

**Tabla 9. Estado de resultados unidad de servicios públicos municipio de Mallama**

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>INGRESOS</b>						
Venta de Servicios	32,040,000	33,962,400	36,000,144	38,160,153	40,449,762	42,876,748
Otros Ingresos	1,000,000	1,060,000	1,123,600	1,191,016	1,262,477	1,338,226
<b>SUBTOTAL INGRESOS</b>	<b>33,040,000</b>	<b>35,022,400</b>	<b>37,123,744</b>	<b>39,351,169</b>	<b>41,712,239</b>	<b>44,214,973</b>
<b>COSTOS VARIABLES A LAS VENTAS</b>						
Compra materias primas	21,500,000	22,790,000	24,157,400	25,606,844	27,143,255	28,771,850
Empaque	2,000,000	2,120,000	2,247,200	2,382,032	2,524,954	2,676,451
Transporte	8,000,000	8,480,000	8,988,800	9,528,128	10,099,816	10,705,805
<b>SUBTOTAL COSTOS VARIABLES</b>	<b>31,500,000</b>	<b>33,390,000</b>	<b>35,393,400</b>	<b>37,517,004</b>	<b>39,768,024</b>	<b>42,154,106</b>
<b>COSTOS FIJOS O DE ESTRUCTURA</b>						
Gastos de Personal	70,614,828	74,851,718	79,342,821	84,103,390	89,149,593	94,498,569
Gastos legales	1,000,000	1,060,000	1,123,600	1,191,016	1,262,477	1,338,226
Servicios públicos	1,200,000	1,272,000	1,348,320	1,429,219	1,514,972	1,605,871
Arrendamientos	500,000	530,000	561,800	595,508	631,238	669,113
Depreciación	1,000,000	1,060,000	1,123,600	1,191,016	1,262,477	1,338,226
<b>SUBTOTAL COSTOS FIJOS O DE EST</b>	<b>74,314,828</b>	<b>78,773,718</b>	<b>83,500,141</b>	<b>88,510,149</b>	<b>93,820,758</b>	<b>99,450,004</b>
<b>BENEFICIO ANTES DE IMPUESTOS</b>	<b>(72,774,828)</b>	<b>(77,141,318)</b>	<b>(81,769,797)</b>	<b>(86,675,985)</b>	<b>(91,876,544)</b>	<b>(97,389,136)</b>
RESERVAS LEGALES	5,000,000	5,300,000	5,618,000	5,955,080	6,312,385	6,691,128
OTRAS RESERVAS	5,000,000	5,300,000	5,618,000	5,955,080	6,312,385	6,691,128
IMPUESTOS SOBRE BENEFICIOS	1,000,000	1,060,000	1,123,600	1,191,016	1,262,477	1,338,226
<b>TOTAL RESERVAS E IMPUESTOS</b>	<b>11,000,000</b>	<b>11,660,000</b>	<b>12,359,600</b>	<b>13,101,176</b>	<b>13,887,247</b>	<b>14,720,481</b>
<b>RESULTADO FINAL TESORERIA</b>	<b>(83,774,828)</b>	<b>(88,801,318)</b>	<b>(94,129,397)</b>	<b>(99,777,161)</b>	<b>(105,763,790)</b>	<b>(112,109,618)</b>

FUENTE: Creación propia esta investigación. Datos tesorería Municipal

Está demostrado que la Unidad administrativa de servicios públicos del municipio de Mallama Piedrancha, departamento de Nariño, percibe ingresos provenientes de la venta de servicios por la suma de \$33.040.000, proyección a 2009. Tiene costos variables por valor de \$31.500.000 y costos fijos por valor de \$74.314.828, cuya sumatoria es de \$105.814.828. Comparando los ingresos con los gastos, la unidad operativa tiene pérdidas antes de impuestos por valor de \$72.774.828 y como resultado final del ejercicio la unidad genera un déficit de \$83.774.828; que de continuar con el mismo sistema la tendencia se incrementa aritméticamente, como lo indica la proyección económica a cinco años, realizada en esta matriz.

## **CAPITULO VI.**

### **6. PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION.**

Después del desarrollo de la investigación y la imagen que se tiene sobre el estado actual de la prestación de los servicios públicos en el municipio objetivo; el grado de satisfacción de los usuarios; la cobertura; el número de usuarios actuales y potenciales; las tarifas implementadas y la capacidad de gestión de la unidad operativa, se plantean unas alternativas de solución o unas metas fijadas a mediano y largo plazo.

Se parte de las siguientes premisas:

- Actualmente los servicios públicos básicos domiciliarios a la población objetivo de esta investigación, son prestados directamente por el municipio de Mallama, a través de una unidad administrativa, la que se caracteriza por una baja eficiencia y eficacia gerencial; escasa participación social en la toma de decisiones, así como para la evaluación y el control; esta circunstancia, dificulta la aplicabilidad de los subsidios determinados por la Ley 142 de 1994, lleguen a la población más pobre y vulnerable.
- Existen 1500 usuarios del servicio de acueducto y alcantarillado activos y un incremento potencial de 27 usuarios cada año.
- El municipio de Mallama, en el Presupuesto de Rentas e Ingresos de la vigencia fiscal 2009, para la operatividad del sector de agua potable y saneamiento básico, ha presupuestado la suma de \$450.000.000, provenientes del Sistema General de Participaciones, los mismos que se incrementarán 3% cada año, de acuerdo a los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación. La mayoría de estos recursos se destinan a gastos de funcionamiento, pero la inversión social en este componente es baja.
- La unidad operativa de los servicios públicos ha implementado un sistema provisional de tarifas, discordante con el propuesto por la Junta Nacional de Tarifas, cuya no liquidación máxima no supera los \$3.000 pesos mes/usuario.
- El 14.34% de los usuarios de los servicios públicos básicos del municipio de Mallama, están satisfechos y colman sus expectativas con la forma actual de prestación de éstos, mientras que el 85.66% están insatisfechos.
- Financieramente la unidad operativa de Servicios Públicos del municipio de Mallama por concepto de venta de servicios genera unos ingresos anuales por

valor de \$33.040.000; y sus gastos totales son por valor de \$105.814.828, lo cual genera pérdidas por valor de \$72.774.828, que deben ser cubiertos por el municipio con los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, Esto demuestra que financieramente es inviable el sistema actual.

De otra parte, después de la expedición de la Constitución Política 1991, y su desarrollo en materia de servicios públicos mediante la Ley 142 de 1994, queda claro que es responsabilidad de los municipios garantizar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes de una forma eficiente; ésta puede efectuarse a través del mismo Estado (en forma directa, a través de: empresas, industriales y comerciales del estado, Empresas de Servicios públicos E.S.P., Sociedades de economía mixta); por medio de comunidades organizadas (Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras locales, Asociación de usuarios, entre otras); y por medio de la gestión de particulares, dentro de los límites del bien común y la libre competencia económica como derecho de todos, pero igual ateniéndose a las responsabilidades que este compromiso genera.

Las premisas anteriores permiten formular diferentes hipótesis, que aplicándoles la metodología de las Ciencias Sociales, nos permitirán llegar a una tesis o conclusión orientada a solucionar o mitigar el problema de prestación de servicios públicos en el municipio focalizado. Entre ellas se operan las siguientes:

- **p:** La prestación de los servicios públicos básicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el municipio de Mallama, debe continuar a cargo de éste, por intermedio de una unidad operativa centralizada.
- **q:** Los usuarios de los servicios tienen un índice de satisfacción del 14.33%, que ubica a la unidad, en una línea crítica de gestión.
- **r:** El sistema tarifario vigente satisface las expectativas de los usuarios y no es necesario ajustarlo a las disposiciones de la Junta Nacional de Tarifas.
- **s:** La Unidad administrativa de los servicios públicos no es viable financieramente.
- **t:** Existen organizaciones comunitarias en el municipio de Mallama, con capacidad de operar y administrar la prestación de los servicios públicos básicos.
- **u:** Es necesario conformar una entidad autónoma e independiente administrativa y financieramente, para la prestación de los servicios públicos de: acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio, para ser eficientes y eficaces y dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes.

Operando estas variables se logran los siguientes resultados:

a) Si la prestación de los servicios públicos básicos de acueducto, alcantarillado y aseo del municipio de Mallama, debe continuar a cargo de éste, por intermedio de una unidad operativa y administrativa, y los usuarios del servicio tienen un índice promedio real de satisfacción del 14.33%, entonces, la unidad operativa y administrativa de servicios públicos no es viable financieramente. **Tesis: la unidad operativa y administrativa de servicios públicos del municipio de Mallama – Piedrancha, no es viable financieramente.**

b) Si existen organizaciones comunitarias en el municipio de Mallama, con capacidad de operar y administrar la prestación de los servicios públicos básicos, y el sistema tarifario vigente satisface las expectativas de los usuarios y no es necesario ajustarlo a las disposiciones de la Junta Nacional de Tarifas, entonces la prestación de los servicios públicos básicos de: acueducto, alcantarillado y aseo no debe continuar a cargo del municipio por intermedio de una unidad operativa y administrativa. **Tesis: La prestación de los servicios públicos básicos de: acueducto, alcantarillado y aseo no debe continuar a cargo del municipio por intermedio de una unidad operativa y administrativa.**

c) Si la Unidad Administrativa de los servicios públicos no es viable financieramente, y no existen organizaciones comunitarias en el municipio de Mallama, con capacidad de operar y administrar la prestación de los servicios públicos básicos, entonces, es necesario conformar una entidad autónoma e independiente administrativa y financieramente, para la prestación de los servicios públicos de: acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Mallama, para ser eficientes y eficaces en la gestión y dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes. **Tesis: Es necesario conformar una entidad autónoma e independiente administrativa y financieramente, para la prestación de los servicios públicos de: acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Mallama, para ser eficientes y eficaces en la gestión, y dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes.**

d) **Tesis final: Si la unidad operativa y administrativa de servicios públicos del municipio de Mallama – Piedrancha, no es viable financieramente, y La prestación de los servicios públicos básicos de: acueducto, alcantarillado y aseo, no debe continuar a cargo del municipio por intermedio de una unidad operativa y administrativa, entonces, es necesario conformar una entidad autónoma e independiente administrativa y financieramente, para la prestación de los servicios públicos de: acueducto, alcantarillado y aseo, en el municipio de Mallama, para ser eficientes y eficaces en la gestión, y dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes.**

De la consulta efectuada se concluye con la tesis final que: “es necesario conformar una entidad autónoma, independiente administrativa y financieramente,

para la operación y prestación de los servicios públicos básicos de: acueducto, alcantarillado y aseo, en el municipio de Mallama, para ser eficientes y eficaces en la gestión, y dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes”; se procede a determinar el tipo de empresa que más se ajusta a las condiciones económicas, sociales, culturales y administrativas del municipio, partiendo de entrada de que se debe descartar la prestación de los servicios públicos directamente por el municipio, por las razones anteriormente expuestas y sustentadas y que si bien, existen varias organizaciones comunitarias en el municipio, tampoco están en las condiciones económicas, de talento humano y técnicas para asumir esta inmensa responsabilidad, en consecuencia, queda la posibilidad de que el municipio cumpla con su función constitucional y legal, a través de la creación de una entidad descentralizada con autonomía administrativa, financiera y fiscal que puede ser: Empresa Industrial y Comercial del Estado; Sociedad de Economía Mixta, o una Empresa de Servicios Públicos, .E:S:P., sociedad por acciones. Se descarta la posibilidad de que el departamento lo haga porque constitucional y legal no puede hacerlo, sus funciones en este campo son de complementariedad y subsidiaridad.

**a) Empresa Industrial y Comercial del Estado.** De conformidad con la Ley 286 de 1996, sólo hasta el 4 de enero de 1998 había plazo para la conformación de empresas industriales y comerciales del Estado, es decir, hoy día sólo es permitido la constitución de empresas por acciones para la prestación de servicios a que se refiere la Ley 142 de 1994. Por lo tanto, queda descartada esta posibilidad.

En segundo lugar, cabe aclarar que las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas de servicios públicos son dos formas jurídicas distintas. En efecto, el artículo 15.1 de la Ley 142 de 1994, cuando se refiere a éstas últimas hace relación a las sociedades por acciones que regula el artículo 19 de la Ley 142 de 1994, en tanto que el régimen jurídico de las empresas industriales y comerciales del Estado es el previsto en la Ley 489 de 1998.

**b) Sociedad de economía mixta.** La característica de esta organización es que su capital social está conformado por aportes de capital estatal y aportes de capital privado. En el municipio de Mallama - Piedrancha, no existen personas naturales o jurídicas interesadas en invertir en este tipo de empresa, por lo tanto, se descarta esta posibilidad. Además dentro de los postulados de la Ley 142 de 1994, no cabe la creación de este tipo de sociedad, y el municipio de se vería abocado a transformar esta empresa a una sociedad por acciones.

**c) Empresa de Servicios públicos domiciliarios E.S.P.** Al tenor de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, este tipo de empresa es una sociedad por acciones y se rige por el Derecho Privado.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 374 del Código de Comercio, se requiere para la constitución de este tipo de empresa mínimo de cinco accionistas, salvo las empresas que se constituyan en los municipios considerados menores según la ley que pueden constituirse con dos socios.

De otro lado, en cuanto tiene que ver con el capital social se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 142 de 1994 y el Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

En tales circunstancias, el tipo de empresa de servicios públicos domiciliarios E.S.P. es una entidad jurídica, diferente de sus propietarios o accionistas. El capital de estas sociedades está representado por acciones y se encuentra vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, por lo dispuesto en el Código de Comercio, por la superintendencia de Sociedades.

## **ASPECTOS LEGALES.**

De acuerdo con las normas de Código de Comercio podemos anotar los siguientes aspectos:

**Constitución.** Se constituyen por escritura pública; no deben iniciarse ni funcionar con menos de cinco accionistas salvo las excepciones legales. No tienen límite en cuanto al máximo. Al constituirse la Sociedad, deberá suscribirse no menos del cincuenta por ciento del capital autorizado.

**Denominación o razón social.** Lo mismo que las sociedades limitadas, las sociedades por acciones pueden tener razón social o denominación social; en todo caso debe ir acompañada con la Sigla “ E.S.P.

**Formación del Capital.** El capital está formado por acciones de igual valor, e indivisibles, que se presentan en títulos negociables.

En el balance aparece el capital así:

- Capital autorizado.
- Capital suscrito.
- Capital Pagado.

El capital autorizado es el que aparece en la escritura de constitución; el suscrito es el que se comprometen a pagar los accionistas y será por lo menos el 50% del autorizado; el capital pagado debe ser por lo menos la tercera parte de cada una de las acciones suscritas. Las acciones representan una cuota parte del capital;

pueden ser nominativas o al portador, pero mientras no se hayan pagado totalmente deben ser nominativas.

**Administración.** La administración corresponde a mandatarios revocables, nombrados por la asamblea de socios o la Junta Directiva.

La primera autoridad de la sociedad es la asamblea general de accionistas, la cual se constituye por los accionistas reunidos con el quórum y en las condiciones previstas en los estatutos. De acuerdo con el código tiene las siguientes funciones:

- a. Disponer qué reservas deben hacerse además de las legales.
- b. Declarar los dividendos y la forma de pago.
- c. Ordenar la acción civil que corresponda contra los administradores, funcionarios directivos o el revisor fiscal.
- d. Elegir y remover libremente a los funcionarios cuya designación le corresponda.
- e. Adoptar las medidas necesarias para la buena marcha de la sociedad.

Cuando el número de accionistas es muy elevado y para dar cumplimiento a lo dispuesto por ellos, la Asamblea elige una Junta Directiva o consejo directivo integrado por un número impar de miembros, aplicando el cociente electoral, nombrados para un periodo determinado. La Junta Directiva es la encargada de la dirección de la sociedad y de presentar a la asamblea los estados financieros, un informe de las actividades realizadas y de la situación económica y financiera de la empresa.

La Junta directiva, generalmente, elige al representante legal de la sociedad, con sus respectivos suplentes. El representante legal debe inscribirse en el registro mercantil. La Junta Directiva también nombra los altos funcionarios de la sociedad como: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, etc.

En virtud de las normas legales, las sociedades de capital tienen un revisor fiscal, quien debe ser un contador público.

El Revisor fiscal es el representante de los accionistas ante la administración de la sociedad, por lo tanto, es elegido por la asamblea de accionistas, lo mismo que el suplente.

El revisor fiscal debe controlar e informar a la junta directiva o a la asamblea de socios acerca de los siguientes aspectos:

- Si las actuaciones de los administradores está de acuerdo con los estatutos y con las disposiciones de la asamblea.
- Si la contabilidad se lleva de acuerdo con las normas legales y los principios de la contabilidad generalmente aceptados.

- Si los estados financieros han sido tomados fielmente de los libros.
- Si la correspondencia, comprobantes, libros de contabilidad, libros de actas y de registro de acciones se llevan y se conservan debidamente.
- Si son adecuadas las normas de control interno, de conservación y custodia de los bienes de la sociedad.
- Si ha obtenido las informaciones necesarias para cumplir sus funciones.
- Sobre si las irregularidades que ocurren en el funcionamiento de la sociedad y en el desarrollo de sus negocios.

Podemos concluir que las sociedades por acciones, se administran como una sociedad democrática con sus tres poderes públicos: el poder legislativo representado por la asamblea de accionistas; el poder ejecutivo representado por la Junta de Socios y el representante legal y el poder judicial representado por el Fiscal.

La responsabilidad de los accionistas sólo llega hasta el monto de las acciones suscritas y la sociedad sólo responde con su patrimonio o su capital social.

Con esta claridad, y por los resultados obtenidos, el modelo de empresa que debe adoptar el municipio de Mallama, para garantizar a sus ciudadanos una eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, es una **Empresa de servicios públicos domiciliarios E.S.P., sociedad por acciones**, aprovechando los programas de gobierno nacional orientados a fortalecer la modernización empresarial.



## CONCLUSIONES

- Los servicios públicos básicos domiciliarios de: acueducto, alcantarillado y aseo, a la población del municipio de Mallama Piedrancha, son prestados directamente por el municipio, a través de una unidad administrativa de operación de los mismos.
- El servicio de acueducto en el sector rural del municipio es prestado por entidades de tipo comunitario, las cuales autofinancian la administración y operación básica de sus sistemas de acueducto y dependen del municipio para la realización de inversiones. Su capacidad administrativa y de gestión es muy limitada y la cobertura del servicio de agua potable es muy reducida.
- El modelo sectorial anterior a la Ley 142 de 1994, colapsó por dos razones fundamentales:
  - ▶ El clientelismo y la injerencia política en la administración llevaron a las empresas o a los municipios a tener objetivos distintos de la prestación eficiente de los servicios, que las condujeron a situaciones financieras caóticas, tarifas artificialmente bajas y pésimos niveles de calidad de prestación de los servicios.
  - ▶ El modelo centralizado, era incompatible con el nuevo modelo implementado por el gobierno central, que pretendía la reducción del Estado y la desconcentración y descentralización de funciones.
- Ha existido resistencia política local muy fuerte al cumplimiento de las normas regulatorias. No han modificado su naturaleza jurídica, no han realizado estudio de tarifas para determinar sus costos económicos de prestación del servicio, ni se ha puesto en funcionamiento y operación el fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.
- En la cabecera Municipal de Mallama, existen 1500 usuarios del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo activos, y se proyecta un incremento potencial de 27 usuarios cada año.
- El municipio de Mallama, para la vigencia fiscal (año 2009), para la operatividad del sector de agua potable y saneamiento básico, cuenta con la suma de \$450.000.000, provenientes del Sistema General de Participaciones.
- La unidad operativa de los servicios públicos ha implementado un sistema provisional de tarifas, discordante con el propuesto por la Junta Nacional de

Tarifas, cuya liquidación máxima no supera los \$3.000 pesos mes/usuario. Es urgente implementar el nuevo sistema tarifario.

- El 14.34% de los usuarios de los servicios públicos básicos del municipio de Mallama, están satisfechos y colman sus expectativas con la forma actual de prestación de los servicios.
- Desde la óptica financiera la unidad operativa al cierre contable de la vigencia anterior generó pérdidas antes de impuestos por \$72.774.828. Es decir, financieramente es inviable el sistema actual.
- El municipio de Mallama en cumplimiento del mandato Constitucional y legal, de prestar los servicios básicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, debe constituir una empresa de Servicios Públicos domiciliarios, E. S. P., sociedad por acciones, la cual se debe regir por lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, y demás normas sobre la materia que la modifiquen o adicionen.

## RECOMENDACIONES

- Conformar una entidad autónoma, independiente administrativa y financieramente, para la operación y prestación de los servicios públicos básicos de: acueducto, alcantarillado y aseo, en el municipio de Mallama, para ser eficientes y eficaces en la gestión, y dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes” El modelo de empresa que se ajusta a la realidad jurídica y a las condiciones económicas, sociales, culturales y administrativas del municipio, es la Empresa de Servicios Públicos E:S.P, sociedad por acciones.
- Teniendo en cuenta los escasos recursos que se perciben por concepto de la venta de servicios, se recomienda la revisión del sistema tarifario actual y adecuarlo a las disposiciones dictadas por la Junta Nacional de Tarifas.
- Realizar las gestiones necesarias y trazar nuevas políticas públicas sobre la materia en lo relacionado con el manejo de los recursos del sector agua potable y saneamiento básico, para que se les de la aplicabilidad prevista en la Ley 715 de 2001, ahora a las disposiciones de la Ley 1176 de 2007 y se hagan efectivos los subsidios, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.
- Los recursos que entren a la empresa por concepto de venta de servicios y que estén destinados a la realización de obras de inversión y reposición deben tener la calidad fiscal de “recursos de destinación específica” y como tales, sólo podrán ser utilizados en la ejecución o en la financiación de dichas actividades.
- Para garantizar la suficiencia financiera de la nueva empresa que se propone en el municipio y el cumplimiento del régimen tarifario, la CRA deberá establecer topes mínimos tarifarios y una gradualidad para llegar a su aplicación.
- La nueva empresa debe iniciar sus labores con una planta mínima de personal, pero a la vez aquellos deben ser de altas calidades técnicas y profesionales, para que ésta sea sostenible en el tiempo.

En cuanto hace referencia al régimen laboral en las empresas de servicios públicos domiciliarios, el artículo 41 de la Ley 142 de 1994, prevé que las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esa Ley. Así mismo, dispone que las personas que presten sus servicios a aquellas empresas que a

partir de la vigencia de esta Ley se acojan a lo establecido en el párrafo del artículo 17, se regirán por las normas establecidas en el artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968, en el orden nacional y los Decretos 1222 y 1333 de 1986, en el orden territorial es decir, son trabajadores oficiales.

Por lo demás a las empresas de servicios públicos oficiales organizadas como sociedades por acciones, con participación exclusiva de entidades públicas se les aplica el régimen laboral de las empresas industriales y comerciales del Estado, de manera que sus servidores son trabajadores oficiales y excepcionalmente los que cumplan actividades de dirección o de confianza son empleados públicos, y las funciones deberán ser reguladas por los estatutos de la empresa”.

En el caso que nos ocupa, la propuesta de constitución de una empresa municipal de servicios públicos, sociedad por acciones E. S. P. en el municipio de Mallama, se plantea que los accionistas serán el municipio, establecimientos públicos municipales y las juntas administradoras de acueductos, donde las dos primeras son oficiales y las últimas particulares; por lo tanto, estamos frente a una empresa municipal de servicios públicos por acciones de carácter mixto y en tal caso el régimen laboral aplicable es el previsto en el Código sustantivo del Trabajo, o sea, son trabajadores de carácter privado.

Sin embargo, puede presentarse el caso que en el momento de la constitución definitiva de la empresa municipal de servicios públicos por acciones E. S. P. las Juntas administradoras locales de acueductos, decidan no asociarse, en tal caso, los accionistas serán el municipio y sus entidades descentralizadas, en ese momento la empresa Municipal de servicios Públicos por acciones E. S. P. asumirá el régimen laboral de las empresas industriales y comerciales del Estado y sus trabajadores serán trabajadores oficiales y los cargos de dirección y manejo son empleados públicos y se tendrán que regular en los estatutos de la empresa.

## BIBLIOGRAFIA

BENAVIDES ANTIA, Walter. Administración de Servicios Públicos en los Municipios de menos de 100. 000 habitantes. Editorial Esap. 31 de Mayo de 1991 Bogotá

BENAVIDES ANTIA, Walter. Evaluación Preliminar de los sistemas de Acueducto Municipales del Departamento de Risaralda Conforme a la Descentralización. Editorial Secretaria de Planeación Departamental 1989 Pereira  
Congreso de Estado – Sala de Consulta Y Servicio civil, concepto 1.709- abril 6 de 2006.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 639 de agosto 28 de 2001.

\_\_\_\_\_. Ley 732 del 25 de enero de 2002.

CONSEJO DE ESTADO, Alier Eduardo Hernández Enríquez, Nulidad Rad. 15322 de 2005.

CONSEJO DE ESTADO, Camilo Arciniegas Andrade, Acción Popular Rad. 02261 de 2005.

\_\_\_\_\_. Camilo Arciniegas Andrade. Acción Popular Rad: 00785 de 2004

CONSEJO DE ESTADO, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Acción de Nulidad Rad. 0110-4

CONSEJO DE ESTADO, María Elena Giraldo Gómez. Unificación Rad. 26145 de 2004

CORTE CONSTITUCIONAL, Álvaro Tafur Galvis. Tutela T - 1252 de 2005

CORTE CONSTITUCIONAL, Humberto Antonio sierra porto, Tutela T- 723 de 2005.

CORTE CONSTITUCIONAL, Jaime Araujo Rentarías. C – 060 de 2005.

\_\_\_\_\_. Jaime Araujo Rentarías. C – 179 de 2005.

CORTE CONSTITUCIONAL, Jaime Córdoba Triviño, Constitucionalidad C- 560-04.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Decreto 990 del 21 de mayo de 2002.

DUBAN OBANDO, William Carrasco. Catastro de Redes. Editorial Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial. 2003 Bogotá

\_\_\_\_\_. Catastro de Usuarios. Editorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Mayo de 2007.

\_\_\_\_\_. Gestión empresarial. Editorial Ministerio de ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial. Abril de 2005

EL CONGRESO DE COLOMBIA, Ley 142 del 11 de julio de 1994.

\_\_\_\_\_. Ley 373 del 6 de junio de 1997.

ESCOBAR, José Antonio. Costos y Tarifas. Editorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Mayo de 2007.

FESU- ICAM, Empresa Metropolitana de Servicios Públicos. Editorial Esap. 1989 Bogotá

PAZ, Andrés. Organicemos Nuestra Empresa. Editorial Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2003 Bogotá

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 229 del 11 de febrero de 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto 347 de Mayo 11 de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto No 302 de 2000.

RAMIREZ Yeni Rocío. Manual de Funciones. Editorial Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Mayo de 2004

\_\_\_\_\_. Manual de Procedimiento. Editorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004 Bogotá

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, Resolución No SSPD – RAD-S, por medio de la cual se establece la tarifa de contribución especial para la vigencia 2007.

VARGAS, Armando. Competencias Laborales. Editorial Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial. Mayo de 2007.