

*El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana**

Elizabeth Restrepo Gutiérrez**

Carlos Alberto Zárate Yepes***

Recibido: marzo de 2015

Evaluado: noviembre de 2015

Aprobado: noviembre de 2015

RESUMEN

El mínimo vital de agua potable para personas en estado de debilidad manifiesta es protegido en la jurisprudencia constitucional colombiana, tanto local como nacional. La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida del derecho al agua respecto a la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago y ha definido las condiciones para que las empresas se abstengan de suspender el servicio, así como la cantidad mínima necesaria para la subsistencia; el cumplimiento de estas sentencias se ha limitado a las órdenes que benefician a la empresa prestadora del servicio como es la de realizar acuerdo de pago para acceder al agua. Por su parte, la implementación del mínimo vital de agua potable gratuito en Colombia ha estado marcada por la focalización, y por requisitos que solo favorecen las leyes de mercado como es el acuerdo de pago, exceptuando a Bogotá que desde la perspectiva de derechos humanos propone respetar el mínimo vital de agua a todos los estratos ante el no pago del servicio.

Palabras clave: mínimo vital de agua, línea jurisprudencial, medio ambiente, y derecho al agua.

* Este artículo proviene de la tesis de maestría para optar al grado de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, titulada: Análisis jurisprudencial del acceso al agua potable para el consumo humano, la cual fue sustentada y aprobada el 1 de septiembre de 2014.

** Abogada de la Universidad de Antioquia, candidata a magíster en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Dirección electrónica: elrestrepogu@unal.edu.co; restrepoeliza@gmail.com

*** Abogado U. de A., economista agrícola UNAL y magíster en Derecho Procesal U. de M. Profesor asociado a la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Escuela Ingeniería de la Organización. Coordinador del grupo de investigación en Política, Legislación y Gestión Ambiental POLYGESTA. Dirección electrónica: cazarate@unal.edu.co

Minimum Vital of Drinking Water in the Jurisprudence of the Colombian Constitutional Court

ABSTRACT

The minimum vital of drinking water for vulnerable people is protected by the Colombian Constitutional Jurisprudence, locally and nationally. The Constitutional Court has created a solid jurisprudential line on the right to water in relation to the suspension of water supply service for the customer's failure to pay for the service; this Court has also defined the conditions necessary for the companies to refrain from suspending service and the minimum amount necessary for survival. Compliance with these sentences has been limited to the orders pronounced to the benefit of the company that provides such service, including the execution of payment agreements for accessing the water supply. The implementation of the free minimum vital of drinking water in Colombia has been defined through targeting and requirements that are set only to benefit market laws, such as payment agreements, except for Bogota that, from the point of view of human rights, has proposed the respect for the minimum vital of drinking water for all social strata.

Key words: Minimum vital of water; jurisprudential line; environment; right to water.

INTRODUCCIÓN

La crisis social por la falta de acceso y suministro de agua potable que sufren grandes sectores de la población mundial es generada principalmente por la degradación sistemática y generalizada de los sistemas acuáticos continentales. Para el año 2025 podrían ser 4000 millones de personas las afectadas, además de que comunidades con tradiciones de producción agrícola y pecuaria, basadas en los ciclos fluviales hoy enfrentan el hambre (Arrojo, 2009).

La crisis actual del agua, evidenciada en la degradación ambiental y la falta de acceso al agua potable, se ve agravada por la prevalencia del modelo económico capitalista que ha hecho de los recursos naturales una mercancía¹.

En este contexto el problema que aquí se plantea se inserta en la crisis por la falta de acceso y suministro de agua potable para la población colombiana, que, si bien tiene causas ambientales, también ha generado una lucha social y jurídica para lograr su eficacia como el referendo por el derecho fundamental al agua y la interposición de acciones de tutela para

¹ "En este contexto crítico, el modelo de globalización en curso, alejado de los más elementales principios éticos, viene agravando estos problemas. Lejos de frenar la degradación ecológica, está acelerando la depredación de recursos hídricos y la quiebra del ciclo hídrico en los continentes. Lejos de reducir los gradientes de riqueza y garantizar a los más pobres derechos fundamentales, como el acceso al agua potable, se abre el campo de los recursos y valores ambientales al mercado como espacio de negocio" (Arrojo, 2009, p. 9)

su defensa². Tal como lo considera Arrojo, la crisis actual del agua se manifiesta en una crisis de sostenibilidad ambiental generada por la contaminación y degradación ecológica; y en una crisis de gobernabilidad "con un fuerte movimiento en defensa de derechos humanos y de ciudadanía, frente a la privatización de los servicios básicos de agua y saneamiento" (Arrojo, 2009, p. 9).

Desde una disciplina como el derecho se propone estudiar la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional de Colombia para resolver acciones de tutela presentadas ante la suspensión arbitraria del servicio de acueducto por falta de pago a personas especialmente protegidas por la Constitución Política. En estas sentencias de tutela la Corte Constitucional ha orientado sus argumentos desde el derecho al mínimo vital de agua, que solo es aplicable a personas especialmente protegidas lo que deja por fuera a la gran mayoría de los llamados desconectados.

El derecho al mínimo vital de agua alberga contradicciones que surgen, como lo plantean García y Saffon (2011), cuando

² En Colombia existe un mecanismo judicial para todas las personas denominada acción de tutela es una acción de naturaleza constitucional y legal estatutaria, estrictamente judicial, que protege los derechos fundamentales, dirigida contra cualquier autoridad pública y contra particulares en los eventos constitucionales; procede cuando no existe otro recurso judicial, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Todo juez de la República es competente para conocer y fallar estas demandas, pero es la Corte Constitucional la que revisa excepcionalmente las sentencias de instancia y unifica la jurisprudencia nacional (Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 86).

el derecho es utilizado para perpetuar las relaciones de dominación, aunque la Corte Constitucional en aras de proteger el derecho humano al agua ordena a las empresas prestadoras de servicios públicos abstenerse de suspender el agua totalmente (incluso ante el incumplimiento repetitivo del pago); al mismo tiempo reconoce el mandato legal de onerosidad del servicio en defensa del derecho privado e impone como condición a los usuarios realizar un acuerdo de pago con la empresa para la reconexión del servicio.

Los 'acuerdos de pago'³ resultan siendo el mecanismo de cobro solapado en las decisiones judiciales que favorece a la empresa, materializándose así una lectura economicista que pretende resolver los conflictos con relación a las leyes del mercado (Dueñas, 2009), toda vez que, en la realidad social de los accionantes de las tutelas, el acuerdo de pago representa el componente de las tutelas que mayor cumplimiento tiene.

³ La Resolución 151 de 2001 de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico define: "Acuerdos de pago: Cuando como consecuencia de la mora en el pago por parte del usuario de los servicios sea necesario establecer acuerdos de pago, prevalecerán las condiciones que otorgue la persona prestadora concedente del convenio de facturación conjunta al usuario moroso... Cada persona prestadora definirá en su acuerdo de pago las garantías que según la ley considere pertinentes para asegurar el recaudo de la cartera morosa." Son acuerdos regidos por la autonomía de la voluntad de las partes, no hacen parte del contrato de condiciones uniformes y está dirigido a la recuperación de la cartera morosa de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. La Corte Constitucional ha definido un precedente jurisprudencial según el cual las condiciones del acuerdo de pago deben respetar el derecho al mínimo vital.

Se identificaron aproximadamente 40 sentencias de tutela de la Corte Constitucional colombiana sobre falta de acceso y/o suministro de agua para consumo humano; de estas se pudo escoger una vertiente de los varios problemas jurídicos relacionados con el derecho al agua: la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago. Sobre este tema específico se identificaron 16 sentencias, de las cuales nueve deciden hechos ocurridos en Antioquia. Además de verificar el cumplimiento de las nueve sentencias promulgadas en Antioquia y el aporte que hace el precedente jurisprudencial en la representatividad social y eficacia del mínimo vital de agua potable, se revisan las políticas públicas, acuerdos y decretos promulgados en Colombia sobre el tema, que han sido la forma de materializar el acceso a una cantidad de agua gratuita a parte de la población y también imponen el acuerdo de pago como condición para acceder al derecho.

En principio el artículo muestra el desarrollo jurisprudencial de dos derechos: el derecho al agua y el mínimo vital, y hace énfasis en la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago porque bajo este escenario constitucional se ha definido una línea jurisprudencial sólida basada en el mínimo vital de agua potable. Luego, con el ánimo de evaluar la eficacia jurídica de la jurisprudencia y del mínimo vital de agua potable se presentan las principales conclusiones del análisis del cumplimiento de las sentencias de tutela de la Corte Constitucional en Antioquia sobre la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago; finalmente, se reflexiona en

la implementación del mínimo del vital de agua potable en Colombia.

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE DOS DERECHOS: AGUA Y MÍNIMO VITAL

En términos generales cuando se vulnera el acceso al derecho al agua, la Corte ha establecido que: 1. El agua es derecho fundamental cuando se destina para el consumo humano en cuanto contribuye a la salud y salubridad pública; por ejemplo en las sentencias de la Corte Constitucional colombiana T-578 de 1992 y T-413 de 1995; 2. El agua es indispensable para el desarrollo de otros derechos fundamentales como la salud y la vida en condiciones dignas, como se observa en las sentencias T-578 de 1992 y T-881 de 2002, y 3. No se puede suspender el servicio público de acueducto cuando se afectan personas en estado de debilidad manifiesta, de acuerdo con la sentencia C-150 de 2003.

En este orden de ideas, el precedente jurisprudencial⁴ frente a la falta de acceso

⁴ Ver la sentencia de la Corte Constitucional T-348 de 2013: "Así lo estableció esta Corte en la sentencia T-578 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la que dijo: *"En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta de servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art.11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366), o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental"*. Posteriormente, esta afirmación ha sido reiterada en múltiples ocasiones, por ejemplo, en las sentencias C-150 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1150 de 2001 M. P. Alvaro Tafur Galvis, T-1225 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-636 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-490 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-270 de 2007 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-381 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt

al agua se puede resumir afirmando que el agua es derecho fundamental cuando se destina para el consumo humano en cuanto contribuye a la salud y salubridad pública y no se puede suspender el servicio público de acueducto cuando se afectan personas en estado de debilidad manifiesta.

El desarrollo jurisprudencial sobre el acceso al agua ha considerado en sus argumentos el carácter fundamental del derecho al agua porque integra criterios válidos de interpretación de derechos humanos como la Observación General N.º 15 sobre el derecho al agua del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales del Pacto que lleva el mismo nombre y otros instrumentos internacionales relacionados, como lo hizo la sentencia T-270 de 2007 que, además, incorpora el concepto derecho social autónomo al puntualizar que: "el agua potable, a la luz del art. 93 de la Constitución Política de 1991, en virtud de la cual se acoge como criterio de interpretación válido, la recomendación No. 15 del pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, debe considerarse como un derecho social autónomo" (Corte

Chaljub, T-915 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-546 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, T-616 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-717 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa, T-418 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa y, C-220 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-055 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-740 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-918 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-089 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-188 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre muchas otras."

Constitucional de Colombia, Sentencia T-270, 2007). Igualmente, se ha avanzado en la definición de la faceta prestacional y subjetiva del derecho al agua con la sentencia T-143 de 2010 de la Corte Constitucional:

A pesar de lo anterior, la jurisprudencia ha tutelado el derecho al agua como fundamental por su conexidad con el derecho a la vida que se refiere a la dignidad humana e implica un mínimo de subsistencia, en este caso el acceso a un mínimo de agua, y precisamente por ese carácter social solo ha sido tutelado a personas especialmente protegidas.

Por su parte, el mínimo vital ha sido entendido por la Corte Constitucional como derecho innominado basado en el derecho a la vida y la dignidad humana; tiene sus orígenes en la sentencia de la Corte Constitucional T-426 de 1992, a partir de la cual ha creado una doctrina sólida sobre la justiciabilidad de los derechos sociales en ciertas circunstancias, resolviendo con fallos favorables cientos de casos sobre seguridad social, derecho laboral y derecho a la salud (Torres, 2002). Esta sentencia fija la siguiente subregla: "la tutela procede por violación al derecho fundamental al mínimo vital cuando está en peligro el mínimo vital de las personas y el Estado, pudiendo prestar el apoyo material mínimo, no lo hace" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-426, 1992).

En materia de derechos sociales se ha reconceptualizado esta subregla por la Corte Constitucional:

Excepcionalmente ha considerado [la Corte] que los derechos económicos, sociales y culturales, tienen conexidad con pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población y el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-111, 1997).

SUSPENSIÓN DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO POR FALTA DE PAGO

En la jurisprudencia analizada se identificó como patrón fáctico, en términos generales, el problema de la falta de acceso al agua potable y se diferenciaron otros escenarios constitucionales específicos; estos fueron: acceso y suministro de agua para comunidades y para familias; suministro de agua no apta para consumo humano; conflicto por usos del agua (reducción del caudal destinado al consumo humano), y suspensión del servicio de acueducto por falta de pago a personas especialmente protegidas.

En todos los escenarios el principal problema que analiza la Corte es la procedibilidad de la acción de tutela y la naturaleza jurídica del derecho al agua; de ahí que la discusión se ha centrado en establecer el carácter fundamental de este derecho. Así se pregunta: frente a la falta de acceso al

agua potable ¿cómo ha considerado la Corte Constitucional el derecho al agua para determinar su naturaleza jurídica y la procedibilidad de su tutela?⁵. Se identifica que la mayoría de la jurisprudencia sobre el tema en los escenarios constitucionales mencionados se ubica en la posición que considera el derecho al agua como un servicio público domiciliario o un derecho colectivo que está en conexidad con derechos fundamentales, exceptuando el tema de la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago donde comenzó un cambio jurisprudencial.

Después del año 2007 la jurisprudencia de la Corte tuvo un cambio notado también por diferentes autores como son Gómez (2010), Lozano (2011), Trujillo (2012) y Motta (2012), pues los planteamientos de las sentencias comenzaron a incluir nuevas interpretaciones dirigidas a reconocer el carácter fundamental del derecho al agua. Este cambio fue impulsado por el movimiento social que buscaba reformar la Constitución Política de 1991 reconociendo el agua como derecho fundamental y el derecho a un mínimo vital de agua gratuito para todas las personas, así como por otras experiencias de movilización social como la Mesa Interbarrial de Desconectados de Medellín o por la Personería de Medellín que en el primer semestre del año 2010 presentó 98 tutelas y derechos de petición relacionados con la desconexión del suministro de los servicios públicos domiciliarios, según

el informe de la Personería de Medellín "Situación de los derechos humanos en Medellín 1-2010".

Este movimiento social logra la representación social del derecho al agua que confluje en su reclamación masiva a través de la acción de tutela y, a la vez, ha logrado que con la jurisprudencia proferida se cree el ambiente propicio para conseguir acuerdos municipales que garantizan el acceso a un mínimo vital de agua potable gratuito a un sector de la población.

La Corte Constitucional comenzó a explorar el contenido del derecho al agua con la sentencia T-270 de 2007, que se fundamentó en la Observación General No. 15 sobre el derecho al agua como criterio válido de interpretación de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este caso, la Corte resolvió el problema si se afectaba el derecho a la vida en condiciones dignas y a la salud en conexidad con la vida, con la decisión de Empresas Públicas de Medellín –EPM– de suspender el servicio de acueducto en la vivienda de la accionante por falta de pago mensual del consumo, quien, además, requería de condiciones óptimas de aseo y una cantidad de agua suficiente para un tratamiento médico de diálisis peritoneal ambulatoria, situación que la caracteriza como sujeto de especial protección.

A partir de ese momento, la jurisprudencia constitucional ha evaluado con mayor recurrencia situaciones similares de sus-

⁵ Como lo explica Diego López, hay problemas jurídicos "en los que no se discute la tipificación constitucional de hechos, sino en los que se pregunta por la definición abstracta de un concepto constitucional" (López, 2006, p. 152)

pensión del servicio por falta de pago, para las cuales ha seguido el precedente y ha definido aspectos o variables que determinan la procedencia de la tutela del derecho respecto a reconexiones irregulares, o si realizar el acuerdo de pago es condición para la reconexión; todo ello en el marco de la protección del mínimo vital; sin embargo, se conserva la sombra decisional en la que, de acuerdo con López (2006), los disensos en la Corte no se expresan en cambios jurisprudenciales profundos sino en la utilización, hasta el máximo, de los extremos de la sombra decisional (ver tabla 1).

Para establecer cómo ha desarrollado la Corte Constitucional el mínimo vital de agua potable se realiza un seguimiento de las sentencias cuando los supuestos de hecho se relacionan con la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago. Se analizaron entonces sentencias⁶ que resuelven problemas jurídicos similares; tres⁷ de ellas introdujeron pequeños cambios, complementaciones o agruparon precedentes.

La lectura de las sentencias muestra características de la línea. La sentencia T-546 de 2009 introduce una nueva subregla jurisprudencial que consiste en desarrollar el derecho al mínimo vital

de agua potable, a partir del cambio en la forma de prestación del servicio que garantice 'unas' cantidades mínimas de subsistencia cuando se cumplen determinados requisitos, a saber:

Si el incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable; si, además, el domicilio a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional; si el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud; y si, por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-546, 2009).

Para definir la cantidad mínima adecuada para la vida digna se fundamenta en la Organización Mundial de la Salud y este argumento se constituye también en precedente como se verá a partir de la sentencia T-740 de 2011.

La sentencia T-717 de 2010 consolida la línea fundada por la sentencia T-546 de 2009 y, además de agrupar el precedente, se caracteriza porque aclara que en esta no se estableció una regla respecto a la improcedencia de la tutela cuando hay reconexión irregular porque se deben observar los hechos relevantes en cada caso, y excluir aquellos eventos en los que se afecta a menores de edad por la falta de acceso a cantidades mínimas de agua potable.

⁶ Sentencias de la Corte Constitucional colombiana: T-546 de 2009, T-614 de 2010, T-717 de 2010, T-740 de 2011, T-928 de 2011, T-471 de 2011, T-752 de 2011, T-725 de 2011, T-496 de 2012, T-749 de 2012, T-925 de 2012, T-179 de 2013, T-242 de 2013, T-573 de 2013, T-348 de 2013, T-864 de 2013.

⁷ Sentencias de la Corte Constitucional colombiana: T-546 de 2009, T-717 de 2010, T-740 de 2011.

La sentencia T-740 de 2011 complementa el procedimiento a seguir en el caso de suspensión del servicio público de acueducto, por falta de pago, a personas especialmente protegidas por la Constitución; en ese sentido dice:

[...] cuando el impago se presente por un usuario que se encuentre bajo la categoría de sujeto de

especial protección, la empresa prestadora del servicio de agua deberá realizar los acuerdos de pago con el deudor de la mencionada prestación económica de acuerdo con su capacidad económica. En el evento en que aquél manifieste y pruebe que no puede cumplir con los referidos acuerdos, la empresa de servicios públicos está obligada a garanti-

Tabla 1. Línea jurisprudencial en el escenario de la suspensión del servicio de agua por falta de pago

<i>Frente a la falta de acceso al agua potable cómo ha desarrollado la Corte Constitucional el derecho al agua para determinar su naturaleza jurídica y procedibilidad de su tutela</i>				
<i>Derecho fundamental autónomo</i>	<i>Derecho fundamental por conexidad</i>			<i>Derecho Colectivo</i>
Tutela el derecho al agua	Personas especialmente protegidas, Conexidad, Mínimo vital, Tutela el derecho al agua	Personas especialmente protegidas, Conexidad, Mínimo vital	Servicio público domiciliario Derecho colectivo Conexidad	No procede acción de tutela sino acción popular*
El agua es un derecho fundamental autónomo que permite garantizar la democracia constitucional y evitar que se destruyan sus fundamentos	• C-150/2003 M. Cepeda			El agua es un derecho colectivo, no procede la acción de tutela sino la acción popular
	• T-270/2007 J. Araújo			
	• T-546/2009 M. Calle			
	• T-614/2010 L. Vargas			
	• T-717-2010 M. Calle			
	• T-740/2011 Sierra			
	• T-928/2011 L. Vargas			
	• T-471/2011 L. Vargas			
	• T-925/2012 J. Estrada			
• T-242/2013 L. Vargas				

* Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos* (Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 88).

Fuente: elaboración propia

zar un consumo mínimo de agua, conforme a lo establecido en esta sentencia (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-740, 2011).

Esta sentencia define que el mínimo vital de agua potable es de 50 litros por persona al día, que se deben garantizar con un reductor de flujo en el caso que se demuestre la imposibilidad de pago de la deuda.

La reiteración de jurisprudencia y el seguimiento del precedente es el común denominador en las sentencias que resuelven situaciones de falta de acceso al agua potable de personas especialmente protegidas debido a la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago; esto permite identificar unas características comunes (ver tabla 2).

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE MÍNIMO VITAL DE AGUA EN ANTIOQUIA

No solo se pretende conocer la jurisprudencia sobre el tema sino también evaluar la eficacia jurídica del derecho humano al agua, a partir de la verificación del cumplimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha garantizado un mínimo vital de agua en Antioquia cuando la falta del líquido se debe a la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago.

De las 16 sentencias analizadas que han otorgado un mínimo vital de agua potable a personas especialmente pro-

tegidas, hay 8 sentencias que resuelven acciones de tutela interpuestas en la ciudad de Medellín y una en el municipio de Guarne, Antioquia. Estos casos de tutela fueron localizados y visitados con el fin de identificar algunos aspectos de su cumplimiento; para ello se realizaron preguntas abiertas: ¿Cuándo le notificaron la decisión de la Corte de la acción de tutela? ¿Cuándo le restablecieron la prestación del servicio de agua potable? ¿Cuánta cantidad le otorgaron? ¿Ha realizado acuerdo de pago (condiciones de pago y cumplimiento)? ¿Le han suspendido nuevamente el servicio?

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, fue necesario realizar, primero, un análisis integral de la jurisprudencia; segundo, indagar en cada grupo familiar beneficiado con las acciones interpuestas cuál ha sido el proceder de la empresa y de ellos mismos después del fallo de tutela y, por último, hacer una sistematización de la información que permita la individualización de las acciones interpuestas y sus efectos. De allí surgieron las siguientes conclusiones.

El mínimo vital en las decisiones judiciales presenta dos facetas: una respecto a la incapacidad de pago en la que se plantea generar acuerdos de pago entre el usuario y el prestador del servicio de acueducto sin afectar el mínimo vital de los usuarios, es decir, establecer cuotas acordes con su capacidad económica; y la otra faceta se relaciona con la cantidad mínima de agua necesaria para subsistir la cual ha sido establecida en las decisiones por medio de varias premisas como la definición en

litros de una cantidad básica que se debe mantener en el domicilio del accionante en caso de incapacidad de pago, la orden expresa al prestador de abstenerse de suspender el servicio de acueducto, incluso en caso de incumplimiento de pago, y la regla basada en el cambio de la forma de prestar el servicio garantizando unas cantidades mínimas.

El acuerdo de pago es quizá el aspecto más importante, desde el punto de vista fáctico, en las decisiones de la Corte, tanto para la aplicación del derecho en materia judicial como para la realidad de los usuarios en su vida económica y en el acceso al agua.

De parte de la Corte, porque ha cuidado sus argumentos al reconocer el carácter oneroso de los servicios públicos, ha ordenado a la empresa adelantar los trámites para que realice acuerdo de pago que respete el mínimo vital de cada familia, y últimamente ha ordenado a la empresa abstenerse de suspender el servicio cuando hay incumplimiento en el pago, es decir, el acuerdo de pago ha sido un aspecto definido dentro del precedente y actualizado conforme este ha ido cambiando.

Para los deudores de EPM el acuerdo de pago se les convierte en una condición para acceder al agua. El caso más común

Tabla 2. Características comunes en las sentencias de la Corte Constitucional analizadas

<i>Características</i>	<i>Sentencias</i>
Acogen las sentencias T-578 de 1992 y la C-150 de 2003 (presencia de personas especialmente protegidas)	T-546 de 2009, T-614 de 2010, T-717 de 2010, T-740 de 2011, T-928 de 2011, T-471 de 2011, T-752 de 2011, T-725 de 2011, T-496 de 2012, T-925 de 2012, T-179 de 2013, T-242 de 2013, T-573 de 2013, T-348 de 2013, T-864 de 2013
Ordenan realizar acuerdo de pago	
Ordenan reductor de flujo que garantice 50 lts persona/día	T-740 de 2011
Ordenan reductor de flujo que garantice 50 lts persona/día y la no suspensión ante nuevos incumplimientos	T-928 de 2011, T-471 de 2011, T-925 de 2012, T-179 de 2013, T-242 de 2013, T-573 de 2013
Ordenan reductor de flujo que garantice 20 lts persona/día y la no suspensión ante nuevos incumplimientos	T-752 de 2011
Impone condiciones para tutelar: que no haya conexión irregular y que la reconexión se realice si hay cumplimiento del acuerdo de pago	T-614 de 2010, T-496 de 2012
Reconexión sin reductor de flujo	T-614 de 2010, T-725 de 2011, T-496 de 2012, T-864 de 2013
Se evidenció reconexión irregular	T-546 de 2009, T-717 de 2010, T-928 de 2011, T-471 de 2011, T-725 de 2011, T-925 de 2012, T-242 de 2013, T-573 de 2013, T-348 de 2013

Fuente: elaboración propia

es que estos usuarios realizan el acuerdo de pago y la empresa reactiva el servicio, pero debido a la falta de recursos económicos y de coherencia entre la cuota y la capacidad de pago se incumple de nuevo, lo que genera una nueva suspensión del servicio.

En otros casos se mantiene el cumplimiento del acuerdo de pago pero bajo condiciones inhumanas como es el caso de María Ruth Villa en la sentencia T-725 de 2011, quien a pesar de recibir el auspicio de la Alcaldía de Medellín, debió realizar acuerdo de pago con EPM con una cuota de \$35.000 en cumplimiento de la sentencia de la Corte; teniendo en cuenta que sus ingresos son \$6.000 diarios como vendedora ambulante de una bebida energética, la cuota del acuerdo de pago representa el 20 % de sus ingresos mensuales. Asimismo, ocurre en la vivienda de Tulia Londoño Holguín en la sentencia T-242 de 2013, persona de la tercera edad que vive con una hija y una nieta, y cuyo único ingreso económico es el dinero que percibe de programas de asistencia social de la Alcaldía de Medellín, y debe pagar mensualmente \$61.000 por el acuerdo de pago y el consumo de acueducto y alcantarillado; afirma que cuando le toca pagar la factura de estos servicios se queda sin con qué comer (comunicación personal, 14 de marzo, 2014).

También se presentó en el caso de Leonor Medina en la sentencia T-717 de 2010, la satisfacción y beneficio por la financiación de la deuda; este fue un caso ejemplar de cumplimiento de la decisión judicial, pues la empresa hizo los trámites a su alcance

para suscribir el acuerdo de pago, respetó el mínimo vital de doña Leonor y su familia con la cuota que ella consideraba que podía dar, ella consiguió un trabajo estable como niñera justo después de la reconexión del agua y ha podido cumplir con el acuerdo de pago.

En todos los casos se puede observar que la empresa prestadora del servicio de acueducto ha sido beneficiada con las acciones de tutela porque ha recuperado parte de su cartera, mientras que las órdenes de no suspensión de los servicios ante incumplimientos del pago de las facturas o la fijación de cuotas que no afecten el mínimo vital no han sido cumplidas por EPM, lo que nos puede inducir a afirmar que en estos casos existe, como suele pasar en Colombia, una eficacia formal, mas no material de la norma.

Así, el efecto jurídico de las sentencias de la Corte Constitucional analizadas en este estudio no es precisamente el acceso al agua potable del afectado, sino que reflejan la impunidad para la empresa y la aplicación de la norma para las clases populares.

IMPLEMENTACIÓN DEL MÍNIMO VITAL DE AGUA POTABLE EN COLOMBIA

En Colombia se han establecido varias cantidades como mínimo vital de agua potable desde diferentes entes públicos como se indica en la tabla 3. La medida que ha establecido la Corte no se ha aplicado porque la empresa prestadora, cuando cumple con la orden de no

Tabla 3. Cantidades definidas como mínimo vital de agua en Colombia

Corte Constitucional	Se ha basado en lo definido por la OMS*, y ha adoptado dos cantidades: 20 litros y 50 litros de agua al día por persona (al mes serían 0.6 y 1.5 metros cúbicos respectivamente)
Medellín Acuerdo 06 de 2011 reglamentado por el Decreto 1889 de 2011	Otorga un auspicio Establece la cantidad mínima de agua por persona en 2,5 metros cúbicos por mes del servicio público de acueducto y alcantarillado Personas hasta con 47,99 puntos en la encuesta Sisben 3 El acuerdo de pago es condición previa para acceder al auspicio
La Estrella Acuerdo 005 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga un auspicio • Establece la cantidad mínima de agua en 10 metros cúbicos al mes por suscriptor del servicio público de acueducto y alcantarillado • Estratos 1 y 2 • El acuerdo de pago es condición previa para acceder al auspicio
Bogotá Plan Distrital del Agua -Decreto 485 de 2011 Decreto 64 de 2012	Reconoce el derecho al agua Otorga una cantidad mínima de 6 metros cúbicos al mes por suscriptor de servicio público de acueducto Estratos 1 y 2 Elimina la morosidad como causal de exclusión del mínimo vital
Bucaramanga Decreto 0215 de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga un auspicio • Establece la cantidad mínima de agua en 6 metros cúbicos de agua al mes por suscriptor del servicio público de acueducto y alcantarillado • Personas hasta con 30 puntos en la encuesta Sisben 3 • El acuerdo de pago es condición previa para acceder al auspicio

* <http://www.sui.gov.co/SUIAuth/portada.jsp?servicioPortada=1>

Fuente: elaboración propia

suspensión, lo hace cambiando la forma de prestar el servicio suministrando al usuario cantidades mínimas de agua que implican la reducción del aforo y, por lo tanto, la disminución de la presión del agua; también se resumen las principales características de las normas que entregan una cantidad de agua gratuita a parte de la población. Se observa que solo en Bogotá hay una concepción universalista de la aplicación del derecho al mínimo vital de agua no solo porque reconoce el derecho al agua tanto en sus fundamentos jurídicos como en sus disposiciones sino porque elimina la morosidad como causal de exclusión del derecho. Por el contrario, en los demás municipios es

muy marcada la posición de que se trata de un programa de asistencia social que otorga un auspicio a un sector de la población que cumple unos requisitos, entre ellos, no estar en mora con la empresa prestadora.

La aplicación del mínimo vital de agua gratuito en Colombia ha estado marcada por la focalización que es una concepción de la política social con la que se busca "una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres" (Ocampo, 2008, p.39). Esta posición es diferente a la universalización que "de-

fiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad” (Ocampo, p.37).

La focalización ha ocasionado inconvenientes respecto a la identificación, ubicación y cobertura de todos los beneficiarios; también impone una ponderación para saber entre dos familias cuál necesita más que la otra una cantidad mínima de agua, lo cual resulta mezquino ante la realidad porque todos, plantas, suelo, aire, humanos, fauna necesitamos agua para tener vida.

Ocampo argumenta que:

[...] aunque la focalización tiene ventajas, una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad es la más adecuada para atacar la desigualdad y la pobreza. La evidencia estadística demuestra que los efectos redistributivos del gasto público social son más importantes cuanto mayor es la cobertura; en otras palabras, que la mejor focalización es una política universal (Ocampo, 2008, p. 36).

Desde esta posición se implementa el mínimo vital de agua en Bogotá, incluso la supera, porque no considera esa cantidad de agua un programa social, sino que lo reconoce como derecho. La concepción universalista se evidencia en la modificación a la norma que derogó el cumplimiento del pago del servicio como causal de exclusión del derecho al mínimo vital.

Si bien la concepción universalista del mínimo vital de agua es mejor para su materialización, en las ciudades que han implementado la medida se está haciendo una entrega focalizada de una cantidad de agua mínima para la vida digna de una parte de la población que es considerada menos favorecida; solo se hace en Bogotá con tendencia universalista.

El último reporte del programa Mínimo Vital de Agua Potable en Medellín de mayo de 2014 indica que en total se beneficiaron 27.543 hogares; en un promedio de 4 personas por hogar significa 275.430 metros cúbicos de agua en el mes. Aunque según el Sistema Único de Información –SUI– en el municipio de La Estrella hay 4702 suscriptores de los estratos 1 y 2, la información hallada indica que desde el mes de mayo 2873 familias reciben 10 metros cúbicos de agua al mes, sumando 28.730 metros cúbicos. En Bogotá, no existe publicación de esta información. Finalmente, en Bucaramanga calculan que 65.000 familias cumplen con los requisitos para acceder a 6 metros cúbicos de agua gratuitos al mes, que son 390.000 metros cúbicos.

Si se pensara en el mínimo vital para todos los colombianos utilizando la cantidad mínima que se ha aplicado en las ciudades que lo han implementado en el país, es decir 6 metros cúbicos, multiplicados por 6.947.932⁸ suscriptores que reportan las empresas colombianas inscritas en el SUI, serían 41.7 millones de metros cúbicos al mes.

⁸ Consultado en base de datos de indicadores comerciales del SUI (<http://www.sui.gov.co/SUIAuth/>)

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA– y el Ministerio de Vivienda (2013), en un estudio sobre el nivel de pérdidas aceptable para el cálculo de los costos de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, plantean que el nivel de pérdidas aceptables definido con base en el Índice de Agua No Contabilizada del 30 % no parece apropiado para medir la gestión de pérdidas de agua en un sistema de acueducto y propone migrar a indicadores de pérdidas de tipo volumétrico. Así, establece como nivel aceptable en Colombia para el Índice de Pérdidas de Agua por Usuario Facturado –IPUF– **41.7 millones de metros cúbicos al mes.**

Esto implica que de acuerdo con la Resolución CRA 287 de 2004⁹ la cual introduce el parámetro pérdidas en varios criterios para la definición de la tarifa generando que estas sean cobradas a los usuarios, aunque no consumidas, si se aplicara el índice de pérdidas de agua por usuario facturado sugerido por la CRA y el Ministerio de Vivienda, un suscriptor de servicios públicos domiciliarios en Colombia pagaría en su tarifa las pérdidas de agua que son equivalentes a la cantidad mínima de agua necesaria para la vida.

[portada.jsp?servicioPortada=1](#)) con los siguientes descriptores, periodicidad: anual; tiempo: 2013; servicio: acueducto; todas las empresas; todo el país; todas las ubicaciones y uso: residencial todos los estratos.

⁹ "Por la cual se complementa la metodología de costos y tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado, en lo relacionado con los aportes de terceros en redes locales y otros, con las inversiones en terrenos requeridos en la operación, y con el nivel máximo aceptable de agua no contabilizada".

Un nivel aceptable de pérdidas quiere decir que es lo ideal porque esta cantidad salió de promediar la pérdidas en las empresas que mejores IPUF presentan; solo ocho empresas presentan un IPUF menor a 6 metros cúbicos; la empresa ubicada en el puesto 25 tiene un IPUF de 9.4 metros cúbicos, entre un total de 1679 empresas registradas en el SUI; esto significa que las pérdidas de agua por usuario facturado en la mayoría de las empresas prestadoras del servicio de acueducto son superiores al mínimo vital de agua establecido en este caso en 6 metros cúbicos.

Las altas pérdidas de agua en los sistemas de abastecimiento pueden explicar que la falta del mínimo vital de agua potable gratuito para todos los colombianos no se debe ni a la escasez ni a la falta de recursos, porque de ser así, debido a la necesidad del agua para la vida, ya se habrían realizado los esfuerzos para reducir estas pérdidas. Podría pensarse mejor que la efectiva reducción de pérdidas puede suplir el mínimo vital de agua potable gratuito para todos, y no poner a las personas a depender de sus recursos económicos y la obtención del mínimo vital de la demanda monetaria del mercado.

CONCLUSIONES

El mínimo vital de agua potable o la orden de garantizar la continuidad del servicio a personas especialmente protegidas constituye una medida recurrente en la jurisprudencia constitucional local y nacional; esto ha visibilizado la situación de indignidad por la que atraviesan miles

de familias generando un ambiente de discusión en el ámbito judicial sobre el conflicto del suministro domiciliario del agua potable.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha seguido el precedente inicial que fundamenta la procedencia de la tutela, por la relación del acceso al agua o del servicio público domiciliario de acueducto con un derecho fundamental. Aun así, ha tomado otros referentes interpretativos al entender el derecho al agua con base en instrumentos internacionales como la Observación General N.º 15, y así contempló componentes del contenido normativo, como la disponibilidad y accesibilidad de cantidades suficientes de agua.

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida del derecho al agua respecto a la suspensión del servicio de acueducto por la falta de pago del consumo mensual y ha definido las condiciones para que las empresas se abstengan de suspender el servicio por ser inconstitucional, así como la cantidad mínima de agua necesaria para la subsistencia.

El acuerdo de pago termina siendo el aspecto al que más importancia se da y finalmente determina el acceso al agua; así, la empresa prestadora del servicio de acueducto resulta siendo la beneficiaria de las acciones de tutela porque ha recuperado parte de su cartera.

La aplicación del mínimo vital de agua potable por medio de políticas públicas, acuerdos y decretos como ha sucedido

en Colombia ha sido la forma de materializar el acceso a parte de la población a una cantidad de agua gratuita. Así, se han establecido varias cantidades como mínimo vital de agua potable que oscilan entre 0.6 y 2.5 metros cúbicos por persona o 6 y 10 metros cúbicos por suscriptor. La aplicación de esta mínima cantidad de agua ha estado marcada por la focalización, y por requisitos que solo favorecen las leyes de mercado como es el acuerdo de pago para acceder al agua.

Exigir el cumplimiento del derecho al agua plantea varios desafíos a los que se pueden dirigir futuras investigaciones. Desde la exigibilidad judicial, se debe continuar usando herramientas jurídicas como el incidente de desacato y la solicitud de audiencias para hacer públicas las actuaciones de las empresas prestadoras del servicio de acueducto.

Desde una perspectiva emancipatoria y decolonial, el derecho puede hallar soluciones de los problemas modernos del agua (privatización, contaminación y lucro¹⁰); específicamente frente a la garantía del mínimo vital en Colombia se puede comenzar a plantear un entendimiento del agua como bien común si se define que no se puede cortar o suspender el servicio de acueducto para consumo humano por falta de pago y que se debe garantizar una cantidad mínima del líquido ya no fundamentado en la condición de la persona en estado de debilidad manifiesta, sino en la capacidad de regeneración de las fuentes

¹⁰ Estos problemas modernos del agua fueron identificados por Vandana Shiva (2007).

hídricas que requieren que hagamos un uso razonable y mínimo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arrojo, P. (2009). Tipología y raíces de los conflictos por el agua en el mundo. En Delclòs Jaume (Coord.). *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público del agua* (pp. 9-34). Barcelona, España: Icaria.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). *Observación General N.º 15 sobre el Derecho al Agua del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–. (2001). *Resolución 151 de 2001. Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*. Colombia.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–. (2004). *Resolución 287 de 2004, Complementa la metodología de costos y tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado*. Colombia.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–. (2013). *Nivel de pérdidas aceptable para el cálculo de los costos de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*. Recuperado el 4 de junio de 2014 de: <http://cra.gov.co/apc-aa-fil es/30653965346361386366633062643033/3.-documento-de-trabajo-nivel-de-prdidas-aceptable.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T-578 de 1992*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T-426 de 1992*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). *Sentencia T-413 de 1995*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia SU-111 de 1997*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia T-881 de 2002*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-150 de 2003*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). *Sentencia T-270 de 2007*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T-546 de 2009*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-143 de 2010*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-614 de 2010*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-717 de 2010*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia T-740 de 2011*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia T-928 de 2011*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia T-471 de 2011*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia T-752 de 2011*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia T-725 de 2011*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia T-496 de 2012*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia T-925 de 2012*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-179 de 2013*. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-242 de 2013*. Colombia.

- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-573 de 2013*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-348 de 2013*. Colombia.
- Dueñas, O. (2009). Interpretación constitucional (hermenéutica de primer nivel). En Cortés J. P. et al. (Coords.). *Itinerario de la jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de Derechos Humanos* (pp. 117-140). Bogotá D. C.: Universidad del Rosario.
- García, M. & Saffon, M. (2011). *Crítica jurídica comparada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Gómez, M. A. (2010). *Investigación social, políticas públicas y derecho humano al agua*. Magíster en Derechos Humanos y Democratización. Tesis de maestría no publicada. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá D.C.
- López, D. (2006). *El derecho de los jueces* (2da Ed.). Colombia: Legis.
- Lozano, C. (2011). *Igualdad verde: el derecho al agua en perspectiva ambiental*. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Mesa Interbarrial de Desconectados de Medellín. (2014). Recuperado el 4 junio de 2014 del sitio Web: <http://mesainterbarrialdedesconectados.blogspot.com/>
- Motta, R. (2012). *El derecho humano al agua y su protección pedagógica*. Bogotá D. C.: Temis.
- Personería de Medellín. (2010). *Informe Situación de los derechos humanos en Medellín 1-2010*. Recuperado el 4 junio de 2014, del sitio Web de Personería de Medellín: <http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/SituacionDDHH2010/informe-derechos-humanos-2010-i.pdf> p.37
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, (Número 215), pp. 36-61. Recuperado el 28 de mayo de 2014, de NUSO: http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf
- Shiva, V. (2007). *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*. México: Siglo XXI Editores.
- Torres, J. (2002). *Mínimo vital. Línea jurisprudencial y notas constitucionales*. Bogotá D.C: CINEP.
- Trujillo, N. A. (2012). *Alternativa para armonizar el reconocimiento al mínimo vital al agua potable, con el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios*. Tesis de maestría no publicada. Universidad de los Andes. Bogotá.