



Eficacia jurídica administrativa del Fondo de solidaridad y redistribución en agua potable y saneamiento básico de Ibagué

Hover Anyelo Lemus Medina

Universidad Libre
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Administrativo
Bogotá, Colombia

2016

Eficacia jurídica administrativa del Fondo de solidaridad y redistribución agua potable y saneamiento básico de Ibagué

Hover Anyelo Lemus Medina

Tesis de grado presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Derecho Administrativo

Director:

Sergio Roberto Matías Camargo

Universidad Libre

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, Colombia

2016

A mis padres

Agradecimientos

El autor desea expresar su profundo agradecimiento al Dr. Sergio Roberto Matías Camargo, profesor y tutor, quien sin su aporte y guía académica, no se hubiesen logrado los alcances de esta Tesis de grado.

Igualmente expresa su reconocimiento y gratitud con las dependencias y funcionarios del municipio de Ibagué (Tolima), quienes brindaron la experiencia y los datos precisos y oportunos para la valoración de los objetivos de esta Tesis de grado.

Así mismo, resalta la refrendación académica y la acotación profesional de los colegas y funcionarios de la rama del poder judicial, quienes acompañaron el proceso hasta llegar a concluirlo.

Página de aceptación

Jurado.

Jurado.

Nota final:

Fecha:

Resumen

Se estudió la doctrina, la jurisprudencia, la normatividad y la legislación local, respecto a la eficacia jurídica y administrativa del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI), creado en 1995 mediante el Acuerdo municipal número 143 y reglamentado por el Decreto de la alcaldía número 512 de 2006, en el municipio de Ibagué (Tolima); junto a esto, como investigación socio jurídica concerniente al gobierno local, se aplicó la metodología de investigación social conocida como Estudio de caso, para evaluar esa misma eficacia jurídica – administrativa del FSRI; como producto se propone un Acuerdo Municipal que corrija la no eficacia encontrada.

Palabras clave: fondo de solidaridad y redistribución, subsidios, aportes solidarios, agua potable y saneamiento básico

Contenido

	Pág.
1. CAPITULO I El Proyecto de Investigación	3
1.1 Problema de la investigación.....	3
1.2 Hipótesis	6
1.3 Justificación.....	6
1.4 Objetivos	7
1.4.1 Objetivo general.....	7
1.4.2 Objetivos específicos	8
1.5 Resultados esperados.....	8
1.5.1 Un estudio de caso	8
1.5.2 Un proyecto de Acuerdo municipal	8
1.6 Estrategia metodológica	8
1.6.1 Método de investigación	8
1.6.2 Procedimiento.....	9
2. CAPITULO II Los FSRI y la solidaridad	11
2.1 Principios constitucionales de los SPD.....	11
2.2 Los SPD y sus criterios de solidaridad	12
2.3 Terminologías de los SPD.....	16
2.4 Los enfoques de los FSRI	19
2.5 Doctrina de los FSRI	21
2.6 Jurisprudencia de los FSRI	22
3. CAPITULO III Estudio de caso	31
3.1 Selección de la muestra	31
3.1.1 Jurisprudencia FSRI	31
3.1.2 Jurisprudencia y administración FSRI – Ibagué	33
3.2 Unidades de análisis	37
3.2.1 Unidad principal FSRI Ibagué, Acuerdo 0143 del 10 de diciembre de 1995...37	
3.2.2 Sub unidades a la unidad principal FSRI Ibagué.....	38
3.3 Recolección de la información.....	44
3.3.1 Constructos jurisprudencia	44
3.3.2 Unidades de análisis.....	47
3.4 Análisis de la información.....	48
3.5 Conclusiones del estudio de caso	51
3.6 Ejercicio académico del Estudio de Caso: propuesta de Proyecto de Acuerdo 51	
4. Conclusiones y recomendaciones	52

5. Bibliografía63

Lista de figuras

	Pág.
Figura 3-1: Mapa conceptual, basado en el principio de triangulación, en Estudio de caso sobre eficacia jurídica – administrativa del FSRI Ibagué, 2016	49

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 3-1: Factor de aporte solidario en Agua y alcantarillado estratos 5 y 6, y de uso comercial e industrial, según modificación establecida por el Acuerdo 012 de 2006, Concejo Municipal de Ibagué.	33
Tabla 3-2: Factor de subsidio en Agua y alcantarillado en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 012 de 2006, Concejo Municipal de Ibagué.....	34
Tabla 3-3: Factor de aporte solidario en Agua y alcantarillado estratos 5 y 6, y de uso comercial e industrial, según modificación establecida por el Acuerdo 019 de 2008, Concejo Municipal de Ibagué.	34
Tabla 3-4: Factor de subsidio en Agua y alcantarillado en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 019 de 2008, Concejo Municipal de Ibagué.....	35
Tabla 3-5: Factor de aporte solidario en Agua, alcantarillado y aseo estratos 5 y 6, y de uso comercial e industrial, según modificación establecida por el Acuerdo 025 de 2011, Concejo Municipal de Ibagué.	35
Tabla 3-6: Factor de subsidio en Agua, alcantarillado y aseo en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 025 de 2011, Concejo Municipal de Ibagué.....	36
Tabla 3-7: Factor de subsidio en Aseo en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 016 de 2012, Concejo Municipal de Ibagué.	36

Introducción

La creación de los Fondos de Subsidio y Redistribución del Ingreso (FSRI), por los entes territoriales a partir del mandato constitucional de los artículos 367 y 368 de la Carta Política y del artículo 89 del régimen especial de la Ley 142 de 1994 o Ley de servicios públicos domiciliarios (LSPD), es un aporte del ejecutivo y del legislador, a partir de la Constitución de 1991, por brindar a los ciudadanos el carácter garantista de la misma, dentro de un Estado Social de Derecho.

En el caso del servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico (SPD) – sigla esta en adelante para efectos de esta Tesis de grado – bajo la tutela de la Comisión de Regulación de Aguas Potable y Saneamiento Básico (CRA), los FSRI se erigen como la institución político administrativa encargada de velar por la prevalencia de los principios constitucionales de igualdad y dignidad humana, en la prestación de este servicio público en la nación.

Esta Tesis de grado, se dividió por capítulos, donde en el capítulo I, se recoge los lineamientos de investigación con los que se diseñó, esto incluye al *Problema de Investigación*, la *Justificación*, los *Objetivos*, los *Resultados Esperados* y la *Estrategia Metodológica*, bajo el cual el método de investigación aplicado, confrontó mediante un análisis inductivo realizado por el autor, el determinar frente a lo hallado en la pesquisa (la Eficacia) le muestra al lector, que la situación problema desborda los límites, conceptuales y jurídicos, como se puede observar en las conclusiones; finalmente en este capítulo I, se resume la *Estrategia Metodológica*, donde se usó el método de investigación científico social Estudio de Caso, la cual se desarrolló en sus cuatro fases: *Selección de la muestra* (en este caso el Marco Teórico), *Definición de las unidades de análisis* (elaboración de los constructos, en este caso jurídicos), *Recolección de la información* (usando el principio de triangulación, sugerido por Yin – 1989 – para sopesar fuentes, herramientas, valoraciones, etc.) (Yin, 1984/1989), *Análisis de la información* (valoración de los constructos, mediante el análisis inductivo validado por Martínez – 2006) (Martinez, 2006); y como última fase la

Elaboración del proyecto de acuerdo municipal, como fruto del análisis inductivo empleado por el autor en la aplicación del *Estudio de Caso* y como principal producto en el desarrollo de esta Tesis de grado en Derecho Administrativo.

En el capítulo II, se hace un recorrido conceptual y teórico, sobre los FSRI la doctrina y jurisprudencia correspondiente, así como la normatividad vigente y la legislación local al respecto; igualmente se define una terminología atinente al tema tratado en esta Tesis de grado, junto a criterios relevantes de la dialéctica jurídica en derredor al mismo tema. Lo anterior basado en la metodología implementada por la Universidad Libre de Colombia, respecto a “*Presentación de Informes de Investigación del Informe Final en una Monografía Jurídica*” elaborado conjuntamente por los profesores de investigación, entre otros, doctores Henry Bocanegra Acosta, Mónica Fortich y el mismo director de esta Tesis de grado, Sergio Roberto Matías Camargo (Bocanegra, y otros, 2011, pág. 77).

En el capítulo III, se realiza la implementación metodológica del Estudio de Caso, que permitió alcanzar los resultados que confrontan la hipótesis sugerida: se halló una no eficacia jurídica y administrativa del FSRI de Ibagué. Igualmente, se logró el alcance de los objetivos propuestos. De la misma manera en el desarrollo de la metodología de investigación social, se aportó una herramienta de análisis socio jurídico, para futuros trabajos de maestría sobre el tema.

Finalmente se presentan las conclusiones más importantes, después del estudio de la doctrina, la jurisprudencia, la normatividad y la legislación local, paralela a la aplicación de la metodología de investigación social Estudio de Caso, generando mayor objetividad a la Tesis de grado.

1.CAPITULO I El Proyecto de Investigación

1.1 Problema de la investigación

La Ley 142 de 1994 o Ley de los Servicios Públicos Domiciliarios (LSPD), definió y concretó los criterios constitucionales de solidaridad y redistribución (artículo 89) como mecanismo de hacer vigente el Estado Social de Derecho con el concurso de las empresas y prestadores de servicios públicos domiciliarios (SPD) y de sus actividades complementarias (Ley 142, 1994).

Dicho principio rector en la LSPD, fue modificado posteriormente al reglamentar los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI) en el Servicio Publico Domiciliario (SPD) de Agua Potable y Saneamiento Básico, por el Decreto Nacional 565 de 1996 (Decreto Ley 565, 1996).

El Decreto Nacional también delimita las fuentes de ingresos de los FSRI, en su artículo 14, destacándose en su numeral (a) los aportes solidarios de quienes mejores ingreso tienen en la sociedad colombiana (Decreto Ley 565, 1996).

El uso no planificado, ni sistematizado en el registro de aportes, o más específicamente, el no hacer operativa la obligación constitucional de registrar, en el presupuesto municipal, tanto los aportes solidarios de los estratos 5, 6, industrial y comercial relacionados con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, como de los subsidios otorgados a los estratos 1, 2 y 3, dado que los primeros constituyen unos impuestos del orden territorial distrital y los segundos un gasto social. De la misma manera que el no garantizar la transparencia en la generación, el movimiento, la aplicación y el registro de los aportes solidarios y los subsidios de que se trata, se presenta como un obstáculo en el régimen especial de los SPD, dentro del concepto moderno de Estado Social de Derecho; obstáculo, que dicho sea de paso, obedece a la no voluntad política de algunos entes

territoriales, por preservar para todos, los principios constitucionales de la igualdad y de la dignidad humana.

Para el caso del municipio de Ibagué, respecto a la oportunidad administrativa, que no jurídica, de los ciudadanos usuarios o suscriptores del SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, que aportan a la igualdad o a los que reciben el subsidio, en uso de los criterios constitucionales de solidaridad y redistribución, se matiza en dos campos de igual importancia, para el logro de los principios constitucionales de igualdad y dignidad humana: 1) la estratificación; y 2) la subsidiaridad.

La estratificación municipal para el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, se rige por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 (Ley 505, 1999), reglamentado por el Decreto Ley 7 de 2010 (Decreto Ley 7, 2010).

La subsidiaridad está dada por el capítulo III “*De los subsidios*”, específicamente el artículo 99.7 de la Ley 142 de 1994: “Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.” (Ley 142, 1994). La Comisión de Regulación en Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), lo establece, cuando reglamentó que:

Estratos subsidiables. Se consideran subsidiables los usuarios pertenecientes a los estratos 1 y 2. Se podrán asignar subsidios al estrato 3, en caso de cobertura efectiva del servicio mayor al 95% en la localidad para la cual se hace el aporte, a la fecha en la cual éste se realiza (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, SF, pág. 39).

El municipio de Ibagué, conformó en 2006 su FSRI, a través del Decreto municipal 512 de julio 11 de 2006, el cual esta Tesis de grado, evaluó en su desempeño para el periodo 2012 – 2015 (Decreto municipal 512, 2006).

De igual manera, el municipio ha expedido el acuerdo 12 de 2006, donde regula los factores de subsidio a los SPD Agua Potable y Saneamiento Básico (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 012 , 2006), modificado, posteriormente, en sus artículos 10° y 11 por el

acuerdo 25 de 2011 (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 25 , 2011) y este, a su vez modificado, en su artículo 2° por el acuerdo 16 de 2012 (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 16, 2012).

Este ente territorial, de la misma forma, reglamentó la conformación y el funcionamiento del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del municipio de Ibagué, mediante el Decreto de la alcaldía 0749 de 2012 (Alcaldía de Ibagué Decreto 749, 2012).

Esta Tesis de grado, denota que ante la actual situación administrativa y jurisprudencial del FSRI creado y en funcionamiento (Decreto municipal 512, 2006) (CRA - Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico Resolución 257, 2003), específicamente para el caso de la ocurrencia de yerros o exabruptos administrativos atentatorios de la igualdad y la dignidad humana constitucionales en los ciudadanos usuarios o suscriptores del SPD Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio de Ibagué, principalmente entre los cobijados por la estratificación (Decreto Ley 7, 2010) y por el subsidio estatal (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 012 , 2006), con la evidencia de reclamaciones y peticiones ya en curso, se hace necesario la revisión monográfica del asunto, a través de un método de la investigación social como lo es el *Estudio de caso*, a fin de discernir si el marco teórico en lo administrativo del FSRI, está a la altura de la doctrina y la jurisprudencia existente en los criterios de solidaridad y redistribución, discernimiento académico dirigido a fortalecer los derechos ciudadanos en el Estado Social de Derecho.

Acorde con lo planteado en este problema de esta Tesis de grado, Barrera (2015), citando a Roberto Dromi (1994), coadyuva a la justificación de esta problemática, cuando plantea:

Se ha ido reevaluando el concepto de la favorabilidad de los recursos en sede administrativa en el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en las autoridades públicas, la cual se genera por las características del trámite de los recursos como es el control jerárquico. Pues, vale la pena preguntarse ¿cómo puede generar confianza un trámite en el que el sujeto que controla actúa como juez y parte? (Barrera, 2015, pág. 11).

En tal sentido: ¿Ha sido eficaz, jurídica y administrativamente, el FSRI Ibagué con los principios constitucionales y con el marco normativo que le sustentan doctrinal y jurisprudencialmente, en el periodo de 2012 a 2015?

1.2 Hipótesis

Como se concluyó en esta Tesis de grado, la creación y funcionamiento del FSRI en el municipio de Ibagué, para el año 2006, no ha cumplido, con el ordenamiento legal dentro del periodo de estudio de esta investigación académica, 2012 – 2015, específicamente en su operatividad, sistematización y transparencia jurídica y administrativa, la cual está lejos del cumplimiento normativo y social, que a este Fondo le atañe.

Bajo un análisis inductivo, mediante la aplicación del método de investigación científico social *Estudio de Caso*, a realizarse sobre el desempeño jurídico y administrativo del FSRI del municipio de Ibagué, para el periodo 2012 – 2015, en cumplimiento de los principios constitucionales de la igualdad y la dignidad humana, para los ciudadanos de los estratos 1, 2 y 3 beneficiarios del subsidio regido por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y los artículos 367 y 368 de la Constitución y reglamentado por la resolución 667 de 2014 de la CRA, se pudiera encontrar una muy baja Eficacia en su desempeño para esta entidad administrativa territorial.

1.3 Justificación

En lo académico, esta de Tesis de grado, se justificó en el aporte metodológico que hace a la Universidad Libre y en general a la Ciencia Social del Derecho y la Jurisprudencia, al hacer uso de un método de la investigación científico social como lo es el *Estudio de Caso*, para evaluar una institución jurídica y administrativa propia a los entes territoriales, comprometida con el cumplimiento garantista constitucional del Estado Social de Derecho: los FSRI.

En lo jurídico, esta Tesis de grado fue relevante dado que al analizar el FSRI del municipio de Ibagué, podría estar arrojando elementos concretos para la elaboración de doctrinas jurídicas concernientes a la inaplicabilidad del régimen especial de la LSPD y su jurisprudencia, por algunos entes territoriales y la incongruencia hermenéutica de estos

mismos con el Estado Social de Derecho, tras 25 años de la Constitución de 1991, en lo atinente a los criterios constitucionales de solidaridad y redistribución del ingreso y los principios de igualdad y dignidad humana.

Igualmente en lo jurídico, esta Tesis de grado se afianzó en lo sentenciado por Matías Camargo (2015) al analizar la regulación existente para los SPD:

El concepto de regulación no es sinónimo ni hace referencia a la función legislativa o reglamentaria de los SPD. Se aplica en sentido restrictivo para hacer referencia a la facultad estatal de intervenir en la economía y específicamente en los SPD como actividad económica. Como resultado de los procesos de liberalización de la economía y de la privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos ocurridos en las últimas tres décadas, el Estado se ha transformado de interventor, proveedor o prestador, en regulador y controlador. La intervención estatal ha asumido la regulación económica como una actividad fundamental, funcional al desenvolvimiento del mercado (Matias Camargo, 2015, pág. 176).

En la línea jurisprudencial, al hacer un debate teleológico del régimen especial creado con la LSPD y los artículos superiores 367 y 368, en específico a sus criterios constitucionales de solidaridad y redistribución, aunado a una discusión temática sobre la estratificación y la subsidiaridad y la reglamentación de esta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y en el caso específico a la CRA.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Estudiar la eficacia jurídica administrativa del fondo de solidaridad y redistribución del municipio de Ibagué creado por el Decreto municipal 512 de 2006, para el bienestar social de los estratos 1, 2 y 3 en los SPD de agua potable y saneamiento básico, para el periodo 2012 – 2015.

1.4.2 Objetivos específicos

- Estudiar la doctrina, la jurisprudencia, la normatividad y la legislación local, relativa a los principios de solidaridad y la redistribución en los SPD Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Implementar la metodología de investigación social Estudio de caso para determinar los constructos (conceptos, dimensiones, factores o variables), para el periodo 2012 – 2015, con sus unidades de análisis y sus fuentes de información, sobre el fondo creado mediante Decreto municipal 512 de 2006.
- Realizar el análisis inductivo de la información colectada, basado en el eficaz cumplimiento del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y los artículos 367 y 368 de la Constitución, hacia el bienestar social de los estratos 1, 2 y 3, cuya base teórica sea la sistematización y transparencia del presupuesto municipal en el registro de los aportes de los estratos 5, 6, industrial y del comercial.

1.5 Resultados esperados

1.5.1 Un estudio de caso

Un modelo de investigación de tipo exploratorio para una problemática social y jurídica de los entes territoriales de obligatorio cumplimiento por el régimen especial creado por LSPD.

1.5.2 Un proyecto de Acuerdo municipal

Como resultado del análisis inductivo del modelo de investigación realizado, aportando al ejercicio del poder local para los ciudadanos de los estratos 1, 2 y 3, en redistribución, y a los ciudadanos de los estratos 5, 6, industrial y comercial, en solidaridad.

1.6 Estrategia metodológica

1.6.1 Método de investigación

El método empleado es el *Estudio de Caso*, a partir que la información es de la investigación social, siendo no experimental de tipo exploratorio, porque buscó confrontar el marco teórico de la Tesis de grado (proposiciones teóricas, doctrina y jurisprudencia), frente a la información colectada (constructos), donde mediante un análisis inductivo se

propuso un reenfoque del marco teórico, en este caso a través de un proyecto de acuerdo municipal que supere las falencias en la aplicación de los principios rectores del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y los artículos 367 y 368 de la Constitución.

Igualmente por su propósito, según Martínez (2006), este estudio de caso es de tipo exploratorio, dado que a través de las investigaciones se pretendió conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio (Martínez, 2006, pág. 170).

1.6.2 Procedimiento

▪ Selección de la muestra.

Para esta Tesis de grado, la muestra es de tipo teórico y correspondió a las principales disposiciones y normativas jurídicas (nacionales, regionales y locales), para el periodo 2012 – 2015, que obligan al cumplimiento de los principios de solidaridad y redistribución en los servicios públicos domiciliarios y de sus actividades complementarias. Visto lo anterior se desprende que esta Tesis de grado corresponde a un estudio de caso de tipo *múltiples casos*.

▪ Definición de las unidades de análisis

Como se dijo anteriormente por ser un estudio de caso tipo múltiple, la tipología en la determinación de las unidades de análisis es: *casos múltiples con unidad principal y una o más subunidades dentro de la principal*. Que para esta Tesis de grado, correspondió como unidad principal el fondo de solidaridad y de redistribución creado en el municipio en 1995, ante los casos múltiples de la aplicación doctrinal y de línea jurisprudencial de la solidaridad y la redistribución constitucional, con las subunidades representadas en los giros y/o aciertos administrativos, durante el periodo 2012 -2015.

▪ Recolección de la información

El autor de esta Tesis de grado utilizó diferentes fuentes de información bases de datos, Internet, entrevistas a investigadores del área, organismos públicos o privados, documentos y estadísticas relacionadas con el fenómeno abordado en la investigación; asumiendo lo planteado por Yin (1989), usó el principio de la triangulación de la información que consiste en:

Verificar si los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes de información guardan relación entre sí (principio de triangulación); es decir, si desde diferentes perspectivas convergen los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio (Yin, 1984/1989, pág. 23).

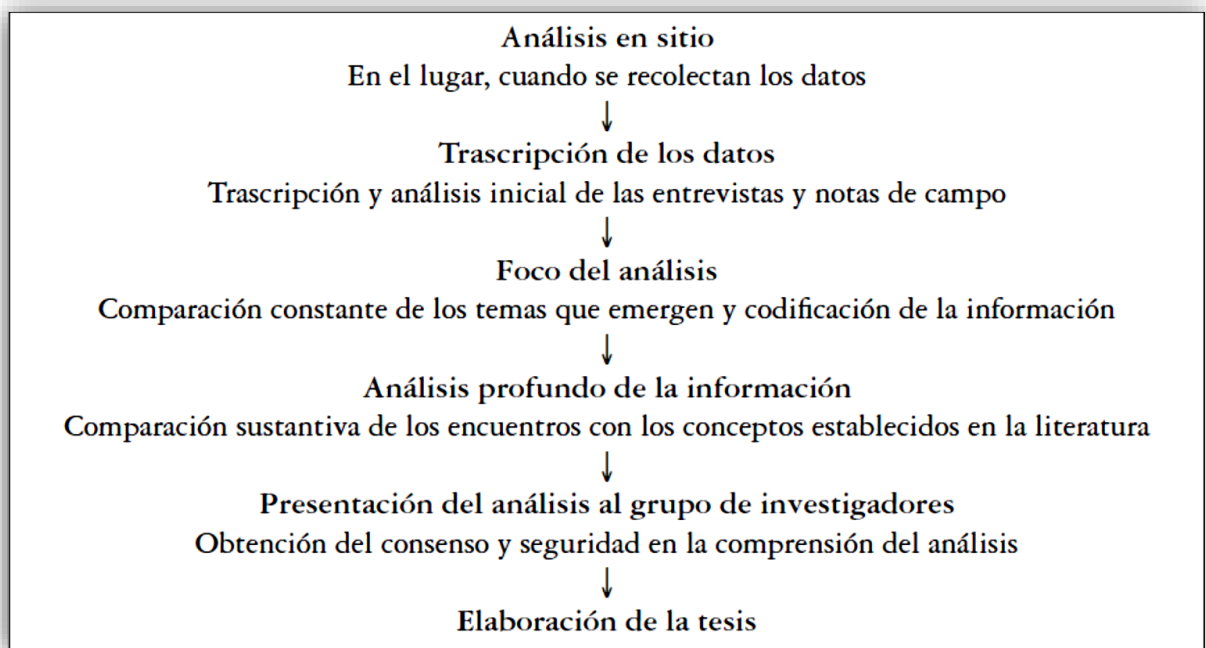
Igualmente como lo asegura Martínez (2006), se requerirá:

la aplicación de distintos instrumentos de recolección de información, tales como: entrevista personal no estructurada, entrevista personal estructurada, encuestas por cuestionarios, observación directa estructurada, observación directa no estructurada, revisión de documentos y de datos estadísticos relacionados con el fenómeno estudiado, entre otros. (Martínez, 2006, pág. 186)

▪ **Análisis de la información**

El autor de esta Tesis de grado, acogió lo sugerido por Martínez (2006) cuando sostiene que “los datos sean analizados en forma inductiva, guiado por la literatura inscrita en el marco teórico de la investigación” (Martínez, 2006, pág. 186). Esta misma autora sugiere un plan de trabajo, al citar el esquema planteado por Shaw (1999):

Figura. Esquema inductivo planteado por Shaw (1999) citado por Martínez (2006)



Fuente: (Martínez, 2006, pág. 187)

2. CAPITULO II Los FSRI y la solidaridad

2.1 Principios constitucionales de los SPD

La Constitución de 1991 definió un nuevo orden para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en un Estado Social de Derecho, los servicios deben cumplir con los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad, y decretó el establecimiento de la vigilancia y control a las empresas de servicios públicos domiciliarios por parte del mismo Estado (García, 2006).

Dentro del principio de Estado social y los servicios públicos, Corte Constitucional ha sustentado la Carta de 1991, de forma expresa, donde identificó esa relación y le dio forma positiva, a través de diversas regulaciones, en el Capítulo 5, Título XII, de la Carta, y en otros preceptos concernientes, en especial, a la intervención del Estado en la economía y a las competencias de las entidades territoriales en la materia. En el citado capítulo, denominado “*De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos*”, señala que los servicios públicos “*son inherentes a la finalidad social del Estado*”. Esta prescripción es ya una muestra, por un lado, de la inequívoca inescindibilidad que para el Constituyente existe entre aquellos y el modelo de Estado acogido y, por el otro, de la importancia y centralidad que adquieren esas prestaciones públicas en el contexto social de la nación (Sentencia C-272, 2016).

La Constitución Política establece la universalidad como un propósito del Estado para dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de la población en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. También se deben garantizar la cobertura y la calidad de los servicios públicos domiciliarios con criterios de solidaridad y redistribución del ingreso a través de un régimen tarifario (García, 2006).

La Constitución Política autoriza a la Nación, departamentos, distritos y municipios, así como a las entidades descentralizadas para conceder subsidios a las personas de menores ingresos de forma que estas puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (García, 2006).

La Corte Constitucional también definió los servicios públicos domiciliarios como aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas, es decir, deben ser considerados como servicios públicos esenciales. En el artículo 367 de la Constitución, dejó a la configuración del legislador la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a su prestación, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos (García, 2006).

2.2 Los SPD y sus criterios de solidaridad

En el estudio de la CEPAL, adelantado por Alzate (2006) se precisa, por esta investigadora, que la solidaridad y la redistribución normativa en los SPD, debe estar amparado por otros modelos de estratificación distintos a los que ya se han probado en las dos últimas décadas, reemplazándolos, por ejemplo, con la *auto focalización*, empleado actualmente por algunas empresas de SPD:

De este modo, el paso intermedio, la auto focalización acompañada de la selección de zonas pobres y difíciles, se instrumentalizará imponiendo costos a los potenciales beneficiarios de los subsidios (en tiempo y recursos económicos por las diligencias que se deben hacer) y acrecentando la estigmatización de los pobres, pero, al decir de los estudios de focalización, estos dos aspectos son mecanismos idóneos de des-incentivos para que los que realmente no necesitan el subsidio, no lo soliciten. En armonía, también, con las últimas tendencias de política pública en la materia, el derecho al subsidio tendrá una validez temporal (uno o dos años), en reconocimiento de que las condiciones económicas del hogar pueden cambiar (Alzate, 2006, pág. 82).

Igualmente la investigadora de la CEPAL, convoca como lo hizo esta Tesis de grado, al uso metodológico de los Estudios de Caso, para abordar la pronta evaluación de la estratificación como rasero para la asignación de subsidios en los SPD:

La evaluación de los resultados de la estratificación se torna urgente, sin tener por qué esperar al censo de población y vivienda en curso. Esta, como mínimo, debe partir de comparar una muestra representativa de las estratificaciones adoptadas por los alcaldes y de las aplicadas por las empresas respectivas, y mediante cuidadosos estudios de caso mostrar los ingresos, los gastos, la capacidad de pago y otras características de los usuarios residenciales que han sido clasificados como “impostores” o “colados”, con el fin de develar los alcances prácticos y teóricos de la estratificación, no solo para la focalización del gasto social en SPD, sino como política que permite la solidaridad y la redistribución de ingresos. Este análisis permitiría señalar deficiencias y derroteros político-administrativos del régimen de estratificación vigente (Alzate, 2006, pág. 84) (subrayado y negrilla por el autor).

Sin embargo para el DANE (2008), en un informe de diagnóstico, la evaluación sobre la solidaridad y la redistribución a través de los subsidios generados por la estratificación y administrados por los FSRI, en 168 municipios estudiados, que incluían al municipio de Ibagué, encontró que en su mayoría, se caracterizan en que el prestador de SPD Agua Potable y Saneamiento Básico recae sobre una sola empresa, favoreciendo esto el desempeño de los FSRI (DANE, 2008, pág. 31).

Por lo anterior, este organismo de la estadística pública cita un Concepto de la SSPD (el 264 del 2005), que motiva un mejor control de los subsidios para esta característica de FSRI:

Debe tenerse en cuenta que de acuerdo a la legislación, la empresa que pretende que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del municipio le transfiera el valor correspondiente a los subsidios, deberá presentar la certificación contable por cuya virtud demuestre que es deficitaria en relación con los subsidios al municipio respectivo, año anticipado con el fin de que la administración municipal tenga en cuenta dichas sumas de dinero en el proyecto de presupuesto que deberá ser aprobado cada vigencia fiscal (DANE, 2008, pág. 32).(negrilla del texto original).

Finalmente considera, que “el 44% (77) de los municipios evaluados, una empresa presta los servicios de acueducto y alcantarillado, siendo que en esta clasificación está el 71% de los municipios que adelantaron la tipología 1 de estratificación” (DANE, 2008, pág. 32), que representaría el caso del municipio de Ibagué, objeto de esta Tesis de grado.

Respecto a los FSRI, como instrumentos financieros de los entes territoriales, Ochoa (2011) citando a Bedoya (1997), aclara que:

El objetivo de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos es canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios.

El Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos es, como ha quedado explícito desde un principio, una cuenta dentro del respectivo presupuesto de la entidad a la que pertenece.

A través de ella se contabilizarán todos los recursos que, en virtud de la decisión de la administración territorial correspondiente, se destinen para otorgar subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios (Ochoa, 2011, pág. 104) .

Considerando con esto, que es un instrumento que maneja recursos propios del ente pero que se manejan en una cuenta independiente dentro del presupuesto.

Considerando lo que sucede en otros países, respecto al solidaridad en los SPD, el estudio de Gallego, Gutiérrez, López y Sepúlveda (2014), para la Universidad del Rosario y la Alcaldía de Bogotá, encontró que:

Vale la pena señalar respecto a estas experiencias internacionales. De una parte, al tener que informar los solicitantes sus niveles de ingreso, hacen del esquema de subsidio un esquema más progresivo y transparente en el tiempo, dado que en la medida en que los niveles educativos y de ingreso de las personas se mejoren (o empeoren) puedan dejar de ser (o llegar a serlo en caso de caída en los ingresos) beneficiarias del subsidio (Gallego, Gutiérrez, López, & Sepúlveda, 2014, pág. 8).

Igualmente Gallego *et al* (2014), consideran que en los países desarrollados como en los que están en desarrollo, el acceso y uso de los SPD es una obligación del Estado;

recalcando así, que la asignación de subsidios varía de un país a otro, principalmente en América Latina, asumiendo que:

La forma de abordar el diseño de subsidios a usuarios de SPD abarca dos aspectos principales. Por un lado, el diseño de tarifas diferenciales (focalización por cantidades consumidas) y, por el otro, el modo de identificar a los beneficiarios de la política de subsidios (selección administrativa) (Gallego, Gutiérrez, López, & Sepúlveda, 2014, pág. 6).

Continúan los investigadores de la Universidad del Rosario, en específico con el tema de esta Tesis de grado, anotando que “también han predominado los esquemas de subsidios cruzados donde algunos sectores financian mediante tarifas más altas a los hogares de menores ingresos” (Gallego, Gutiérrez, López, & Sepúlveda, 2014, pág. 6).

Así como en el esquema colombiano, el equipo de Gallego *et al* (2014) precisa que la asignación de subsidios se basa en:

El aspecto central más problemático en el diseño del otorgamiento de subsidios es el *targeting* o elección del sujeto beneficiario del subsidio. Dentro de las experiencias analizadas, un primer grupo de países otorgan subsidios de acuerdo con *criterios geográficos*; es decir zonas urbanas marginales (áreas geográficas o barrios) que acogen a la mayoría de la población pobre. La manera de financiar estos esquemas es amplia: presupuesto nacional directo, subsidios cruzados por zonas geográficas (distinciones entre zonas urbanas y rurales, o por tipos de ciudad, para montar los subsidios cruzados o en su defecto transferencias gubernamentales a los proveedores) (Gallego, Gutiérrez, López, & Sepúlveda, 2014, pág. 8).

Citando a Komives *et al.* (2005), Gallego *et al* (2014) argumentan que:

Otro grupo de países ha construido sistemas que focalizan subsidios de SPD directamente en la unidad de gasto (hogares) o individuos, a través de selección administrativa y métodos multivariados que requieren comprobación de condiciones de vida a través de múltiples factores asociados al ingreso (Gallego, Gutiérrez, López, & Sepúlveda, 2014, pág. 8).

Finalmente citan formas de asumir los subsidios y modelos de solidaridad de los SPD, en otros países: 1) Chile (Los casos de elección de potenciales beneficiarios para el servicio de agua potable a través de la ficha *CAS – Comités de Asistencia Social*); 2) Perú (Sistema de Focalización de Hogares – *SISFOH*); 3) EEUU California (programa *CARE* para energía eléctrica – *California Alternate Rates for Energy* – donde identifican a través de registros administrativos de hogares o empadronamientos socioeconómicos, los eventuales beneficiarios de subsidios directos o de tarifas diferenciales bajas en SPD; concluyendo que estos esquemas pretenden identificar hogares de menores ingresos y su disposición de pago, afirmando que indirectamente la asignación de subsidios en esos casos, podría corresponder o acercarse a una forma de discriminación perfecta de otorgar subsidios (Gallego, Gutiérrez, López, & Sepúlveda, 2014, pág. 8).

2.3 Terminologías de los SPD

Las conceptualizaciones que más atañen el problema planteado por esta Tesis de grado, están determinadas por el trabajo de supervisión y control realizado por la entidad administrativa adscrita a la Presidencia de la Republica, la SSPD, que con relativa frecuencia publica el informe “*Régimen Básico*” que compendia los contenidos y conceptos jurídicos, conceptuales, administrativos y reglamentarios de los SPD; el autor de esta Tesis de grado utilizó de la publicación oficial a 2015, algunas de las más relevantes, para el tema de investigación de la misma (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2015, págs. 50-78):

Actividad complementaria de un servicio público. Son las actividades a que también se aplica esta Ley¹, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta Ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades.

Empresas de Servicios Públicos Oficial (Sic). Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

¹ Nota del autor: hace referencia a la LSPD

Empresa de Servicios Públicos Mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

Empresa de Servicios Públicos Privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.

Estratificación socioeconómica. Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la Ley.

Saneamiento Básico. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

Servicios Públicos². Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta Ley”.

Servicios Públicos Domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible.

Servicio Público Domiciliario de Acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley³ a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

Servicio Público Domiciliario de Alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

² Nota del autor: literal aparece “Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 689 de 2001”

³ Nota del autor: ibídem al de la página 25 de esta monografía

Servicio Público de Aseo⁴. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

Subsidio. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.

Superintendencia de Servicios Públicos. Es una persona de derecho público adscrita al Ministerio de Desarrollo que tendrá las funciones y la estructura que la Ley determina. En la presente Ley se aludirá a ella por su nombre, o como “Superintendencia de servicios públicos” o simplemente, “Superintendencia”.

Suscriptor. Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.

Usuario. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2015, págs. 50-78).

De otra parte la entidad adscrita a la SSPD, la CRA de la misma forma frecuentemente publica el compendio “*Regulación Integral del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia*”, con los conceptos y preceptos jurídicos, administrativos y reglamentarios en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, de donde se encontraron estas acepciones afines al tema de esta Tesis de grado:

Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. De conformidad con lo establecido en el Artículo 89 de la Ley 142 de 1994, todos los concejos municipales están en la obligación de crear “Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos” con el fin de incorporar al presupuesto del municipio las transferencias que a dichos fondos

⁴ Nota del autor: literal aparece “Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001”

deberán efectuar las empresas de servicios públicos. En el evento en que los fondos de solidaridad no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional (Comision de Regulacion de Agua Potable y Saneamiento Basico, SF, pág. 91)

2.4 Los enfoques de los FSRI

En tanto el tema de investigación de esta Tesis de grado, concerniente al FSRI del municipio de Ibagué y su eficacia jurídica y administrativa para cumplir con los principios de igualdad y dignidad humana y los criterios, igualmente constitucionales, de solidaridad y redistribución, es la Corte Constitucional la que ha procurado decantar una línea jurisprudencial en materia de las características del derecho al agua como fundamental y susceptible de amparo por vía la acción de tutela.

Ante esto Ochoa (2011), remite a la Sentencia T-381 de 2009, con magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt, donde, en resumen dicha, Corporación señaló:

“Derecho fundamental al agua apta para el consumo humano. Reiteración de jurisprudencia.

“8. Desde sus primeras sentencias, esta Corporación ha mantenido una tesis uniforme en cuanto a la protección de los derechos fundamentales que se derivan del suministro de agua apta para el consumo humano y de un servicio de alcantarillado que lo permita, pues ha concluido que **el agua potable constituye un derecho fundamental que hace parte del núcleo esencial del derecho a la vida en condiciones dignas cuando está destinada al consumo humano**. En esa línea, entonces, la Corte ha dicho que el **derecho al agua puede protegerse por medio de la acción de tutela cuando contribuye a la vida, la salud y salubridad de las personas, pero no lo es cuando está destinada a otras actividades, tales como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados.**

En efecto, son numerosas las sentencias proferidas por las distintas Salas de Revisión de esta Corporación que definen los casos en los que procede la tutela para exigir de las autoridades públicas y de los particulares la adecuada, eficiente y oportuna prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, si se tiene en cuenta la especial importancia que para el **Estado Social de Derecho tiene la solución de las necesidades insatisfechas** de la población en particular respecto del “saneamiento

ambiental y de **agua potable**” (artículos 365 y 366 de la Constitución)” (Ochoa, 2011, págs. 100-101). (Subrayados y negrillas en el texto original).

De otro lado, al observar la naturaleza jurídico-fiscal de los aportes por solidaridad, los cuales para Molina (2014), aduce que son una manifestación económica del principio fundante de solidaridad y afirmando además que:

El aporte por solidaridad es el monto adicional que deben pagar determinado usuarios con el fin de que personas de menor capacidad económica puedan pagar la porción de los SPD... (Aclarando más adelante que)... quienes pertenecen al estrato 4 se hallan al margen de la ecuación, pues al no estar llamados a realizar aportes solidarios ni a beneficiarse de los subsidios, su posición es neutra (Molina, 2014, pág. 99).

De otra parte Betancur (2001) sugiere, ante los reclamos de algunos aportantes en los SPD y la distorsión de algunos FSRI, que:

Si en defensa de la estabilidad de la economía nacional se sacrifica la autonomía territorial, quiere decir que la Corte reconoce que aquella es, si no un Derecho, por lo menos un Criterio Superior que puede aplicarse para restringir el gasto aun postergando la efectividad de ciertos Derechos, y teniendo en cuenta que los recursos fiscales son siempre escasos no sólo en tiempos de crisis severas (Betancur, 2008, pág. 107).

Sin embargo es el investigador Ochoa (2011), quien da la clave para la discusión sobre la eficacia en la ejecución de los FSRI, cuando plantea que:

Sobre esta materia en particular, el otorgamiento directo de los subsidios a los sectores vulnerables se realiza por conducto de las entidades territoriales a través de los fondos de solidaridad y garantía o de su propio presupuesto, mecanismos que se han visto impactados en la praxis en cuanto a su funcionalidad, a raíz de los recientes cambios normativos y de los pronunciamientos judiciales proferidos sobre las normas que soportan este esquema (Ochoa, 2011, pág. 103).

Por su parte Duque (2003) en su estudio que hace comparativo a una alcaldía en Francia, sostiene críticamente al observar la jurisprudencia de los subsidios en el país, que:

El acto legislativo reciente que modificó la fórmula de las transferencias muestra que a pesar del discurso descentralizador de los últimos años, los entes territoriales no podrán contar con los recursos suficientes para garantizar autónomamente los intereses locales, construir la infraestructura necesaria para su desarrollo económico y social y mucho menos prestar los servicios públicos que requiere la población (Duque, 2007, pág. 16).

Ya respecto a la mercadotecnia de los SPD, Amador (2011) sostiene que la valoración que le atribuye cada individuo o su disposición, a pagar de la última unidad consumida de un bien o servicio, no es igual al costo adicional que dicha provisión supone para la sociedad, para luego afirmar que:

Algunos bienes o servicios públicos como los del sector de saneamiento no son ofrecidos en cantidades requeridas por tres razones. En primer término, porque para el sector privado, los retornos obtenidos de la prestación del servicio no cubren la inversión y costos requeridos.

En segundo término, algunos beneficiarios del servicio carecen de ingresos con el propósito de cancelar el valor de la factura. En tercer término, no todos los agentes valoran el bien público de la misma manera, a pesar que de que todos se benefician de igual manera, con lo cual algunos agentes obtienen más utilidad que otros (Amador, 2011, pág. 104).

El autor de esta Tesis de grado, considera que el tema abordó los alcances constitucionales de la solidaridad con los logros de la política de subsidios en lo local.

2.5 Doctrina de los FSRI

Para Ochoa (2011), el otorgamiento directo de los subsidios a los sectores vulnerables se realiza por conducto de las entidades territoriales a través de los fondos de solidaridad y garantía o de su propio presupuesto, mecanismos que se han visto impactados en la praxis en cuanto a su funcionalidad, a raíz de los recientes cambios normativos y de los pronunciamientos judiciales proferidos sobre las normas que soportan este esquema, los cuales serán objeto de ulterior estudio en el acápite pertinente (Ochoa, Reflexiones en torno al regimen de subsidios y contribuciones, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo , 2011, pág. 101).

El mismo Ochoa (2011), citando a Díaz Arenas (1994), cuestiona lo anterior, por cuanto el sustrato económico es, en últimas, el elemento determinante que permite el nivel de efectividad de los derechos, aduciendo que frente a lo cual algún sector de la doctrina se ha inclinado en materia constitucional a referenciar la categoría de países en vías de desarrollo de “constitucionalismo del tercer mundo”, refiriéndose a aquellos que reconocen prolíficamente una serie de prerrogativas con rango incluso constitucional, pero que no cuentan con un nivel de suficiencia económica que permita que esos derechos sean reales y efectivos, convirtiéndose en simples postulados retóricos desprovistos de toda eficacia práctica (Ochoa, Reflexiones en torno al regimen de subsidios y contribuciones, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo , 2011, pág. 103).

Posteriormente citando a Bedoya (1997), confirma a este, cuando en su doctrina señala:

El objetivo de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos es canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios. El Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos es, como ha quedado explícito desde un principio, una cuenta dentro del respectivo presupuesto de la entidad a la que pertenece. A través de ella se contabilizarán todos los recursos que, en virtud de la decisión de la administración territorial correspondiente, se destinen para otorgar subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios (Ochoa, Reflexiones en torno al regimen de subsidios y contribuciones, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo , 2011, pág. 104).

2.6 Jurisprudencia de los FSRI

La Tesis de grado se enmarca en lo dictado por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 o LSPD y por los artículos constitucionales 367 y 368.

Al artículo 89.2 de la LSPD, modificado por el artículo 7 de la Ley 632 de 2000 , que hace referencia a aportes de otra índole para los FSRI:

En el evento de que los ‘Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos’ no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta

con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional (Congreso de la Republica de Colombia Ley 632, 2000).

Igualmente se precisa en lo dictado por el artículo 87.3 de la LSPD, respecto a los criterios constitucionales de solidaridad y redistribución de los FSRI:

Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas (Ley 142, 1994).

Al artículo 99.5 de la LSPD, en lo referente a los subsidios y su ejecución como política pública en los SPD:

Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto [y saneamiento básico] de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de este. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria (Ley 142, 1994).

De la misma forma esta Tesis de grado asume lo dictado por el artículo 99.8 de la LSPD, respecto a la transferencia de recursos y firma de convenios por los prestadores SPD con las alcaldías:

Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio (Ley 142, 1994).

Al Título IX Capítulo I artículo 160 de la LSPD, que dispone normas especiales (prioridades) para el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, de interés al tema de esta Tesis de grado:

Quando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios apliquen las normas de su competencia, lo harán dando prioridad al objetivo de mantener y extender la cobertura de esos servicios, particularmente en las zonas rurales, municipios pequeños y áreas urbanas de los estratos 1 y 2; y de tal manera que, sin renunciar a los objetivos de obtener mejoras en la eficiencia, competencia y calidad, éstos se logren sin sacrificio de la cobertura (Ley 142, 1994).

Igualmente se enmarca en el artículo 14.29 de la LSPD, que define al subsidio y su alcance en el SPD: “Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.” (Ley 142, 1994).

Respecto a la especificidad de los FSRI, la Tesis de grado consideró la siguiente normativa: la Ley 632 de 2000 en sus artículos 4º y 7º; la LSPD en sus artículos 73 numeral, el 87 numeral 3º, el 89 inciso 2º numerales 2º, 6º y 8º, y el 99 numeral 8º.

Sobre el artículo 89 de la LSPD, dado por Concepto Unificado Superservicios 25 de 2013, numeral 2.1.3:

En definitiva, el modelo de solidaridad tarifario no puede hacerse soportar tan solo en uno de sus vértices: el recargo en la tarifa de los servicios por cuenta de unos sectores de la población (subsidiarios tarifarios cruzados), sino mediante la creación y puesta en funcionamiento de los fondos de solidaridad por medio de los cuales se canalicen los recursos presupuestales que le sirven de fuente. Así lo puso de relieve la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en un completo estudio que realizó sobre este tema⁵:

⁵ Nota del autor: hace referencia a Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad.: AP-15001-23-31-000-2004-00833-01. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

“El artículo 89 de la Ley 142 de 1994, radica en cabeza de los concejos municipales –y, por supuesto distritales–, la competencia y obligación legal de crear los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, con la precisa finalidad de que por su intermedio se canalicen los recursos del presupuesto del municipio –o distrito– que se destinen a subsidiar a los usuarios de menores ingresos y a ellos se transfieran, también, los excedentes de las contribuciones cobradas a los usuarios de estratos altos, según el servicio de que se trate, conforme lo establecido en el artículo 89.2 de la Ley 142 de 1994...

...Los recursos de dichos fondos, por expresa previsión legal, serán destinados a conceder subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 en el municipio respectivo, en los términos y condiciones establecidos por el legislador’ “En tal virtud, cuando el municipio decide cumplir con la obligación legal de crear el FSRI (L. 142, art. 89, inc. 2º), supone que el sobreprecio que deben pagar los estratos altos e industriales y comerciales cuando genere superávit debe transferirse a esas cuentas, e implica, a la vez, que las autoridades municipales simultáneamente deben cumplir el mandato legal previsto en el numeral 89.8 de la Ley 142, esto es, que en el evento de que dichos fondos (alude a los aportes solidarios) no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios para el consumo básico, la diferencia debe ser cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal para que opere efectivamente: con otras palabras, el municipio debe definir qué sumas debe imputar a sus recursos presupuestales (de conformidad con las normas legales y reglamentarias) para cubrir los faltantes...

El mismo análisis del Concepto Unificado Superservicios 25 de 2013, numeral 2.1.3, aclara que:

...1.3. Viene como conclusión del esquema constitucional, legal y reglamentario expuesto que: i) el deber legal de los municipios no se agota con la simple creación de los FSRI sino que es su obligación apropiar recursos en su presupuesto con destino a otorgar subsidios a iniciativa del alcalde, de suerte que para que se materialice su cumplimiento debe estar previamente incluida la partida respectiva en el presupuesto municipal, siendo prioritarias las apropiaciones para los servicios de acueducto y alcantarillado. ii) los subsidios no solamente tienen por fuente la denominada “contribución de solidaridad” que como sobreprecio deben pagar los estratos altos e industriales y comerciales (‘subsidio tarifario cruzado’), sino que el esquema diseñado prevé una amplia gama de fuentes que forman parte ordinaria de los recursos presupuestales (‘subsidio tarifario directo’). iii) para cumplir con ese deber la Ley ha establecido como fuentes de transferencias, los recursos provenientes de otros FSRI, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables, de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial y, cuandoquiera que los FSRI no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, la diferencia debe cubrirse con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal (art. 89.8 de la L. 142 modificado por el art. 7º de la L. 632)...

Se observa entonces, que es atribución de los concejos municipales la creación de los mencionados fondos.

Para el sector de acueducto, alcantarillado y aseo, el Decreto 565 de 1996, señaló su naturaleza, indicando que son cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios para el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

Cabe resaltar que se trata de cuentas sin personería jurídica, dotadas de una contabilidad separada e independiente para asegurar la finalidad específica a la cual se encuentran afectos, de tal suerte que no pueden hacer unidad de caja con los demás recursos de la entidad territorial.

En el análisis del artículo 89 de la LSPD, el Concepto Unificado Superservicios 25 de 2013, numeral 2.1.3, finaliza advirtiendo que:

De igual forma, debe tenerse en cuenta que el artículo 13 *ed jure*, el cual es claro al precisar que los recursos de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos son públicos, por ende, quienes los recauden estarán sujetos a las normas sobre declaración y sanciones contenidas para los retenedores en el Decreto 624 de 1989, modificado por el Decreto 3258 de 2002 y las Leyes 383 de 1997, 488 de 1998 y 863 de 2003 y reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales: 422 de 1991; 847, 1333 de 1996; 3050 y 700 de 1997; 1514 y 2201 de 1998; 558, 1345, 1737 y 2577 de 1999; 531 de 2000; 333 y 406 de 2001; 4400 de 2004, 1070 de 2013 (SSPD - Concepto Unificado No. 25, 2013).

Sobre el artículo 89.2 de la LSPD sobre concepto de exequibilidad de este numeral de la Corte Constitucional, Sentencia C-566-95 de noviembre 30 de 1995, Mag. Eduardo Cifuentes:

Sobre los Aportes directos a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos

“(…) La Corte no comparte las premisas sobre las cuales edifica el cargo la demandante. Se parte de la equivocada tesis de que la excepción a la prohibición de decretar auxilios y donaciones, consagrada en el artículo 355 de la Constitución, está representada por los subsidios que se concedan. Se asume que los recursos de los presupuestos mencionados, que contribuyen a saldar las

diferencias de los “fondos”, no tienen el carácter de subsidios y, por tanto, no se encuentran amparados por la excepción que el artículo 368 de la C.P. introduce a lo prescrito por el artículo 355 de la misma. Tanto el factor que se aplica a los usuarios de los estratos altos - cuya naturaleza tributaria se deduce de ser una erogación obligatoria destinada a una finalidad pública y sin contraprestación - como los “aportes directos”, se contabilizan, registran e incorporan en los respectivos presupuestos de la nación, los departamentos, los distritos y los municipios, pues, al destinarse ambos recursos a la financiación de los subsidios para pagar las tarifas de los usuarios de menores recursos, configuran gasto público, que no puede hacerse sino se incluye en aquellos (C.P., art. 345) . La comunidad de fin - pago de los subsidios - y de manejo a través de los respectivos presupuestos públicos - como lo exige el principio de legalidad del gasto -, no permite restringir la excepción a la prohibición de decretar auxilios o donaciones a los recursos procedentes del factor que se aplica a los usuarios de los estratos altos. Unos y otros recursos, su registro, manejo e inversión, en cuanto tienen relación directa con la concesión de subsidios para pagar las tarifas de los servicios públicos de las personas de menores ingresos, y, además, se incorporan en los presupuestos públicos, se encuentran cobijados por la excepción que consagra el artículo 368 de la Constitución Política y, por consiguiente, a ellos no se extiende la prohibición de su artículo 355 (...)” (Corte Constitucional Sentencia C-566, 1995)

Sobre Autonomía de las entidades territoriales en los aportes directos a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos:

“(...) La concesión de subsidios autorizada en el artículo 368 de la C.P., no puede llevarse a cabo sino se arbitran los recursos para tal efecto por parte de la nación y demás entidades públicas. Determinar las fuentes de recursos para pagar dichos subsidios, tiene relación directa con la financiación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Dado que tanto la nación como las restantes entidades, tienen en la Constitución el carácter de eventuales concedentes de subsidios, la Ley podía determinar sus responsabilidades en el tema específico de la financiación de las aludidas ayudas. El porcentaje del 50% al cual deben ascender los aportes directos que soportan financieramente los subsidios, corresponde a una decisión de orden político y técnico libremente adoptada por el Legislador a la luz de las circunstancias y posibilidades reales existentes, que la Corte no está en capacidad de cuestionar.

En este sentido, la obligatoriedad de que el aporte alcance el monto fijado, aparte de ser una regla típica de asignación de una responsabilidad económica, tiene explicación en el hecho de que la otra mitad de la carga financiera pesa sobre los usuarios de los estratos altos a través del pago del gravamen al que se ha hecho mención. Por esta razón, la exigencia de que se cumpla con el indicado porcentaje de financiación, lejos de vulnerar la autonomía de las entidades territoriales - en un campo además donde tienen responsabilidades propias “en los términos de la Ley” -, lo que se propone es sentar una regla de equidad fiscal, que se quebrantaría si aquellas deciden libremente, como lo prevé la norma, conceder subsidios, pero le dejan a los usuarios de altos ingresos toda la carga relativa a su

financiación. La idea que anima la norma, perfectamente constitucional, es la de que el subsidio, si se decide otorgar, se financie con la tributación que recae sobre un sector de la población en un 50% y el resto con cargo a otros recursos presupuestales de las entidades públicas, las cuales conjuntamente deberán efectuar los respectivos aportes (...)” (Corte Constitucional Sentencia C-566, 1995).

Sobre el artículo 99.5 de la LSPD en relación con las fuentes de financiamiento de los subsidios en los FSRI, según el Concepto Unificado Superservicios 25 de 2013, numeral 2.1.2:

En relación con las fuentes de financiamiento de los mencionados subsidios, se ha señalado que los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos se materializan a través de:

- El cobro de los aportes solidarios o contribuciones. El cruce interno de los subsidios y contribuciones o aportes solidarios por parte de las empresas.
- La destinación de recursos por parte de la nación, entidades territoriales y descentralizadas para la aplicación de los subsidios; y
- La asignación de recursos a través de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

(...)

En relación con esta regla, la Honorable Corte Constitucional hizo las siguientes precisiones:

“Las normas de la Constitución citadas prevén un trato de favor –discriminación positiva–, que se endereza a beneficiar a las personas de menores recursos y que cobija el pago subsidiado de las tarifas de servicios públicos de sus consumos básicos. La Ley, expresión del principio democrático, autoriza el susodicho subsidio, pero lo hace de manera parcial, vale decir, limita su cuantía. Se pregunta la Corte, si en este evento, el principio del Estado social de derecho, obligaba al legislador a consagrar un subsidio total, como adecuada traducción de la discriminación positiva dispuesta por el Constituyente.

¿El principio de igualdad, en el campo de los servicios públicos domiciliarios debe llegar, incluso, hasta el reconocimiento del subsidio total del pago que cubre los consumos básicos de la población menesterosa?

(...)

Por su parte el Concepto Unificado Superservicios 25 de 2013, numeral 2.1.2, aduce el criterio de razonabilidad del artículo 99.5 de la LSPD, al afirmar que:

“3.2 Es evidente que el Legislador dio cumplimiento al mandato de igualdad en los servicios públicos domiciliarios al autorizar la concesión de subsidios para las personas de menores ingresos. La limitación de su monto, empero, requiere de un análisis más detenido, pues este extremo tiene que ver con el grado de cumplimiento de dicho principio.

“El artículo 368 de la C.P., autoriza la fijación de subsidios, pero no precisa su cuantía. La pretensión de que el subsidio cubriera la totalidad del costo de la necesidad básica, sería posible si existieran suficientes recursos, luego de satisfechas otras necesidades más apremiantes, y si otros principios jurídicos cedieran íntegramente su preeminencia al de igualdad. La realidad financiera y jurídica, normalmente impide que un principio llegue a tener tal grado de cumplimiento. Por esta razón no se considera que un principio deja de observarse cada vez que se compruebe que no se ha agotado su máximo potencial.

“Con un criterio de razonabilidad, que es el indicado para apreciar el cumplimiento de los principios cuando su observancia es inexcusable, puede concluirse que el Legislador, habida consideración de las posibilidades materiales y jurídicas existentes, se sujetó cabalmente al principio de igualdad aplicable al uso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios (SSPD - Concepto Unificado No. 25, 2013).

Sobre el Título IX Capítulo I artículo 160 de la LSPD normatividad relacionada: Ley 1753 de 2015 en su artículo 189; Ley 1450 de 2011 en su artículo 21 y 22; Ley 1151 de 2007 en su artículo 91; Ley 373 de 1997 y el Documento CONPES 3463 de 2007

Sobre el artículo 14.29 de la LSPD que define el subsidio y su alcance, su normatividad corresponde a: la Ley 1753 de 2015 en su artículo 17, 190 y 211; la Ley 1506 de 2012; la Ley 1450 de 2011 en su artículo 12 numeral 2º, el 64, y el 125; la Ley 1117 de 2006; la Ley 142 de 1994 en su artículo 3º, el 5º, el 11º, el 27, el 53, el 63, el 67, el 73 en su numeral 13, el 74 en su numeral 74.1 literal e), el 79, el 86, el 87, el 89, el 99, el 100, el 101, el 133 y el 162; el Decreto 4924 de 2011 (Compilado en el Decreto Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015); el Decreto 847 de 2001 en su artículo 1 numeral 1.5 (Compilado en el Decreto Único del Sector de Minas y Energía 1073 de 2015); la Resolución CRA 667 de 2014; la Resolución CRA 151 de 2001, Sección 1.3.19 en su artículo 2.5.1.1, el 2.5.1.2, el 2.5.1.3, el 3.3.1.1 y el 3.3.1.2.

La doctrina corresponde al Concepto Unificado de la Superservicios 26 de 2013 y al Concepto Unificado de la Superservicios 25 de 2013 en su numeral 2.1:

(...) el régimen de los servicios públicos domiciliarios establece dos formas de otorgar subsidios:

- A través del cobro de las contribuciones de solidaridad, que en el caso del sector de acueducto, alcantarillado y aseo revisten el carácter de un tributo del orden territorial, mientras que para el sector de energía y gas es de carácter nacional, tal como se analizará más adelante al referirnos a la naturaleza jurídica de la contribución.
- Incorporando las respectivas apropiaciones en la conformación de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales, con la finalidad de efectuar gasto público social para el otorgamiento de este tipo de subsidios.

Cabe precisar que la obligación de aportar recursos presupuestales por parte de la nación o de las entidades territoriales, solamente es exigible en caso de que los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos no sean suficientes para el cumplimiento de su cometido (SSPD - Concepto Unificado No. 25, 2013).

3.CAPITULO III Estudio de caso

3.1 Selección de la muestra

3.1.1 Jurisprudencia FSRI

- **Constructo 1 Subsidiaridad de los SPD:** Expresión del carácter público y social de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994, en su artículo 89 consagró la creación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI, cuyo objetivo, según la doctrina (Corte Constitucional Sentencia C-566, 1995) es el de "...canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar los servicios públicos domiciliarios".
- **Constructo 2 Creación:** Ley 142 de 1994, en su artículo 89, establece que es obligación de los concejos municipales crear los FSRI, con el fin de que a través de ellos se incorpore al presupuesto de la respectiva entidad territorial, las transferencias que deben hacerle las empresas de servicios públicos, teniendo en cuenta que los recursos de esos Fondos tienen como objetivo subsidiar a los usuarios de los estratos 1,2 y 3 de los servicios públicos.
- **Constructo 3 Naturaleza, Contabilidad y Fuente de recursos:** Decreto 565 de 1996, que reglamentó el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, destacó en los FSRI, los siguientes términos:

Artículo 4. Naturaleza de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los **servicios de acueducto, alcantarillado y aseo**. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios; dentro de cada Fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios.

Artículo 7 Contabilidad interna. Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deberán llevar cuentas detalladas de las sumas recaudadas y de las recibidas por transferencias de otras entidades con destino a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y de su aplicación. Si en un municipio un mismo servicio es prestado por diferentes entidades cada una de ellas deberá llevar la contabilidad de aportes solidarios y subsidios de su zona o área de servicio.

Artículo 14 Fuentes de los recursos que alimentan la cuenta conocida como FSRI, los cuales son recursos ya establecidos a) aportes solidarios definidos en el artículo 1 de este Decreto; b) de otros Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden municipal, distrital y departamental; c) de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector (Ley 60 de 1993); d) del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7 de la Ley 44 de 1990, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; e) de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, de acuerdo con la Ley 141 de 1994; f) presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial (artículo 368 de la Constitución Nacional); y g) Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994. En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios (artículo 100 de la Ley 142 de 1994).

- **Constructo 4 Incorporación como gasto público:** Sobre la incorporación de tales recursos a los FSRI, la Corte Constitucional (Corte Constitucional Sentencia C-566, 1995) y el Consejo de Estado (Consejo de Estado Sentencia ACU- 25000-23-24-000-2002-02855-01 , 2003) han establecido:

Tanto el factor que se aplica a los usuarios de los estratos altos - cuya naturaleza tributaria se deduce de ser una erogación obligatoria destinada a una finalidad pública y sin contraprestación - como los "aportes directos", se contabilizan, registran e incorporan en los respectivos presupuestos de la nación, los departamentos, los distritos y los municipios, pues, al destinarse ambos recursos a la financiación de los subsidios para pagar las tarifas de los usuarios de menores recursos, configuran gasto público, que no puede hacerse sino se incluye en aquéllos (C.P., art. 345).

- **Constructo 5 Manejo como procedimiento administrativo:** Manejo de dicha cuenta a nivel municipal, siendo que el FSRI se constituye con recursos públicos de destinación específica, su manejo presupuestal se lleva a cabo a través de una cuenta especial sin personería jurídica, con contabilidad separada. Por tanto, su manejo configura gasto público, lo cual conlleva la implementación de un procedimiento administrativo y contable con el objeto de canalizar los recursos al fin previsto en la Ley, para lo cual se expedirán las disposiciones municipales que sean compatibles con las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Público necesarias para implementar gestiones de tipo administrativo y contable que desarrollen las obligaciones legales impuestas para su administración.

3.1.2 Jurisprudencia y administración FSRI – Ibagué

- **Constructo 1 Creación de cargas y sus Modificaciones:** Bajo el Acuerdo 143 de 1995 se crea el FSRI estipulándose cargas de subsidio y de factor solidario; una década después, mediante el acuerdo 012 de 2006 se modifica dichas cargas de subsidio y del factor aporte solidario, en agua potable, alcantarillado y aseo, así:

Tabla 3-1: Factor de aporte solidario en Agua y alcantarillado estratos 5 y 6, y de uso comercial e industrial, según modificación establecida por el Acuerdo 012 de 2006, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	% Cargo fijo	% Costo variable	% Aplicado a tasas de uso de agua y tasas retributivas
Estrato alto	400%	60%	60%
Estrato medio alto	120%	50%	50%
Uso comercial	50%	50%	50%
Uso industrial	70%	40%	30%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 012 , 2006).

La del subsidio, mediante el acuerdo en comento, quedó así:

Tabla 3-2: Factor de subsidio en Agua y alcantarillado en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 012 de 2006, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	% Cargo fijo	% Costo variable consumo básico < 20 m ³	% Aplicado a tasas de uso de agua y tasas retributivas consumo básico < 20 m ³
Estrato Bajo – Bajo	70%	70%	70%
Estrato Bajo	40%	40%	40%
Estrato Medio bajo	15%	15%	15%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 012 , 2006).

Para el SPD aseo, el acuerdo estableció que se manejarán los mismos valores, tanto en el subsidio como en los aportes solidarios.

Posteriormente, el Acuerdo 012 de 2006 se modificó dos años después, con el Acuerdo 019 de 2008, así:

Tabla 3-3: Factor de aporte solidario en Agua y alcantarillado estratos 5 y 6, y de uso comercial e industrial, según modificación establecida por el Acuerdo 019 de 2008, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	Acueducto		Alcantarillado	
	% Cargo fijo	Consumo	% Cargo fijo	Consumo
Estrato 6	400%	110%	400%	110%
Estrato 5	130%	80%	130%	80%
Uso comercial	70%	70%	70%	70%
Uso industrial	70%	65%	70%	65%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 019, 2008)

Dentro del mismo Acuerdo 019 de 2008, aplicándose al cargo variable hasta los primeros 20 m³, el subsidio quedó así:

Tabla 3-4: Factor de subsidio en Agua y alcantarillado en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 019 de 2008, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	Acueducto		Alcantarillado	
	% Cargo fijo	Consumo	% Cargo fijo	Consumo
Estrato 1	65%	65%	65%	65%
Estrato 2	33%	33%	33%	33%
Estrato 3	10%	10%	10%	10%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 019, 2008)

Para el SPD aseo, el acuerdo estableció que se manejarán los mismos valores, tanto en el subsidio como en los aportes solidarios.

Posteriormente, tras tres años de vigencia de la modificación del Acuerdo 019 de 2008, se modifica por el Acuerdo 025 de 2011, para el factor de aporte solidario, discriminando y diferenciando el ítem aseo, a su vez como en el subsidio, apartándose de la regla constante de los tres anteriores acuerdos, así:

Tabla 3-5: Factor de aporte solidario en Agua, alcantarillado y aseo estratos 5 y 6, y de uso comercial e industrial, según modificación establecida por el Acuerdo 025 de 2011, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	Acueducto		Alcantarillado		Aseo
	% Cargo fijo	Consumo	% Cargo fijo	Consumo	
Estrato 6	400%	110%	400%	110%	60%
Estrato 5	130%	80%	130%	80%	50%
Uso comercial	70%	70%	70%	70%	50%
Uso industrial	70%	70%	70%	70%	30%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 25 , 2011)

Igual que la anterior modificación, el mismo Acuerdo 025 de 2011, se aplicó al cargo variable hasta los primeros 20 m³ al subsidio, así:

Tabla 3-6: Factor de subsidio en Agua, alcantarillado y aseo en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 025 de 2011, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	Acueducto		Alcantarillado		Aseo Residencial
	% Cargo fijo	Consumo	% Cargo fijo	Consumo	
Estrato 1	65%	65%	65%	65%	18,9%
Estrato 2	33%	33%	33%	33%	15%
Estrato 3	10%	10%	10%	10%	0%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 25 , 2011)

La modificación sobre subsidio a la tarifa de aseo a este acuerdo 025 de 2011, se realizó un año después, con el acuerdo 016 de 2012, quedando así:

Tabla 3-7: Factor de subsidio en Aseo en estratos 1, 2 y 3, según modificación establecida por el Acuerdo 016 de 2012, Concejo Municipal de Ibagué.

Estrato o clase de uso	Aseo Residencial
Estrato 1	Hasta 70%
Estrato 2	Hasta 40%
Estrato 3	Hasta 15%

Fuente: (Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 16, 2012)

- **Constructo 2 Certificación SSPD SGP Agua potable y Saneamiento Básico al municipio:** Bajo el Título 5 Capítulo 1 Sección 2 “Proceso de Certificación” del Decreto 1077 de 2015, mediante su artículo 2.3.5.1.2.1.6. *Requisitos generales para los municipios y distritos*, se establece las pautas para que a partir de 2014, se constituya la existencia de los FSRI, la información y metodologías sobre subsidios y aportes solidarios, a la vez que criterios de equilibrio para déficit y superávits, en los FSRI del municipio.

3.2 Unidades de análisis

3.2.1 Unidad principal FSRI Ibagué, Acuerdo 0143 del 10 de diciembre de 1995

Establecido en el municipio de Ibagué un año y medio después de dictada la obligación que los municipios crearan los FSRI (Ley 142 del 11 de julio 1994), en cumplimiento de la finalidad social del Estado y el principio constitucional de la ‘solidaridad tarifaria’ en los servicios públicos domiciliarios (arts. 1º y 365 constitucionales).

Bajo el artículo 89.3 de la Ley precitada – y doctrinalmente con la Sentencia CE 2004-00833-01 del 12 de octubre de 2006 del Consejo de Estado –, el Consejo Municipal de Ibagué cumple con la creación del FSRI para los SPD de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el cual se manejaran los recursos de aportes y subsidios.

En esencia, como unidad principal de este Estudio de caso, esta Tesis de grado discutió la hipótesis sí el FSRI del municipio de Ibagué, creado hace dos décadas, en efecto ha cumplido la ‘solidaridad tarifaria’, que se manifiesta en una política legislativa de concesión material de subsidios a los usuarios de menores ingresos, que parte del supuesto del efectivo apoyo estatal, vía presupuesto (“subsidio tarifario directo”), “de modo que su buen suceso no pende exclusivamente de la aplicación de un esquema de estratificación socioeconómica expresado en una mayor facturación para los estratos altos” (Consejo de Estado Sentencia CE 2004 00833 (1) Sección Tercera, 2006), sino que si se ha configurado un modelo más completo que busca otras fuentes complementarias para su financiación, mediante la creación y efectiva aplicación del FSRI de Ibagué, por lo que la constitución de este, comporta su efectiva operación, tal y como se desprende de las normas legales y reglamentarias, que regulan la materia, según lo ha estipulado el Consejo de Estado en 2006:

En definitiva, el modelo de solidaridad tarifario no puede hacerse soportar tan solo en uno de sus vértices: el recargo en la tarifa de los servicios por cuenta de unos sectores de la población (subsidios tarifarios cruzados), sino mediante la creación y puesta en funcionamiento de los fondos de solidaridad por medio de los cuales se canalicen los recursos presupuestales que le sirven de fuente (Consejo de Estado Sentencia CE 2004 00833 (1) Sección Tercera, 2006).

El FSRI Ibagué, se reglamentó mediante el Decreto municipal 0512 de julio 13 de 2006, un mes después de ordenarlo el Acuerdo 012 de 2006, modificadorio del Acuerdo de creación 0143 de 1994.

La reglamentación ordena la creación de una cuenta contable dentro del presupuesto municipal (art. 2º), su adscripción a la Secretaria de Hacienda municipal (art. 2º), la perentoria anualidad a los operadores SPD cada 31 de agosto, para la entrega de estimativos a subsidiar en la vigencia siguiente (art. 5º), las fuentes de los recursos para subsidiar y los factores de aportes solidarios (art. 4º), la autorización para presupuestar al FSRI Ibagué, para los factores de subsidio, para su asignación, su forma y medio de otorgarlos al Concejo municipal (parágrafo 1º art. 4º), transferencia de recursos distintos a los del FSRI Ibagué, previo acuerdo del Concejo y contrato con el operador (art. 6º) y obligatoriedad a los operadores para contabilizar separadamente los aportes solidarios otros recibidos y recaudados para subsidiar (art. 8º).

Se desprende someramente del análisis a la unidad principal de este estudio de caso, que la reglamentación del FSRI Ibagué a 2006, adoleció de precisar y especificar puntualmente las metodologías: 1) para cobertura real (Decreto 849 de 2002); 2) para relación entre el monto total de subsidios y el monto total contribuciones y otros aportes al subsidio (Decreto 1013 de 2005); y 3) para el equilibrio entre factores, no obstante la metodología de estratificación ajustada (DANE, estratificación tipo 1, unidad de observación por lado de manzana, factores vivienda, entorno urbano y contexto urbanístico) que el municipio implementaría para la asignación de los subsidios.

3.2.2 Sub unidades a la unidad principal FSRI Ibagué

- **Sub unidad Factor de aporte solidario y asignación de subsidios:** En las dos décadas de creación del FSRI Ibagué, ha acusado cuatro modificaciones en la determinación del aporte solidario – definido por el art. 1º Decreto 565 de 1996 (Presidencia de la Republica de Colombia Decreto 565 Reglamentario de los FSRI Agua, Alcantarillado y Aseo de la Ley 142 de 1994, 1996) – y del subsidio – definido por el inciso 2º del artículo 14 inciso de la Ley 142 de 1994 (Congreso de la Republica

de Colombia Ley 142 Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, 1994) –, en un lapso recientemente tardío de los últimos 10 años.

Entre el Acuerdo de creación (143 de 1995) y el primer Acuerdo modificador de factores de aportes y subsidios (012 de 2006), se erigieron, entre otras, dos normativas que implicaban directamente para el municipio y su FSRI, la efectiva aplicación del principio de tarifas solidarias:

1. El Decreto 849 de abril de 2002, que emplaza tanto al municipio como a sus operadores de SPD – previo a la obtención de la certificación por la SSPD que permite el cambio del SGP para transferir recursos al subsidio de los SPD, (art.1º) – la búsqueda del equilibrio entre contribuciones y subsidios (inciso b art. 4º y art. 6º), mediante la aplicación de dos metodologías: la de cobertura real (art. 5º) y la de relación entre monto total de subsidios y monto total de contribuciones y otros aportes al subsidio (art. 6º).
2. El Decreto 1013 de abril de 2005 que precisa la metodología para que el municipio y, por su intermedio sus operadores, anualmente (antes del 15 de julio) (art. 2º), determinen el equilibrio entre los factores de subsidios y contribuciones (aportes solidarios) en los SPD Agua potable y Saneamiento básico; reitera esta norma que son los concejos quienes son los únicos que deciden los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para cada servicio prestado, y el que ordena que sean iguales a todos los operadores en un mismo servicio (parágrafo 1º art. 2º), a su vez ordenaba el previo aforo para el servicio de aseo, como premisa para la redistribución de recursos de subsidio o asignación de aportes solidarios (parágrafo 3º art. 2º, adicionado por el Decreto 4784 de diciembre de 2005).

Observado lo anterior, es claro que el municipio y su FSRI, no fueron eficazmente operativos durante sus primeros 10 años, al no determinarse durante ese periodo ni el equilibrio legal ni las metodologías a aplicar, para la transferencia solidaria de los recursos de los SPD, como se corroborará con las herramientas de indagación, más adelante.

Se trató de verificar, con estas mismas herramientas como se observará más adelante, sí el factor de aporte solidario no superior al 20% al valor de la tarifa total del servicio de los estratos 5 y 6 y a los de uso comercial e industrial (inciso 1º art. 89 de la Ley 142 de 1994) y concomitantemente a ello, sí el factor de subsidio hasta del 50%, 40% y el 15%, respectivamente para el estrato 1, 2 y 3 (inciso 6º art. 99 de la Ley precitada), se aplicó durante el lapso de no eficacia del FSRI Ibagué, visto en esta subunidad de análisis, en principio incumplida para el primer plazo de la transición, febrero 28 de 2001, y reiteradamente incumplida (como se ve en el interregno entre el Acuerdo 143/95 y el 012/06), para el segundo plazo, diciembre 31 de 2005, según lo ordenaba el art. 2º de la Ley 632 de 2000.

Aunado a esto, la subunidad en referencia, precisa si a costa de la no eficacia y el no cumplimiento de la transición, se sumó la no aplicación de cubrir la insuficiencia de recursos para subsidios del FSRI, en esa época, con otras fuentes del SGP (art. 7º de la Ley 632 de 2000, modificatorio del inciso 8º art. 89 de la Ley 142 de 1994), lo que resulta evidente dado el acogimiento fallido de lo dispuesto por los Decretos citados antes, entre el acuerdo de creación y el primer acuerdo modificatorio de factores del FSRI Ibagué, en estudio.

Ahora bien, en esta misma subunidad de análisis en este estudio de caso de esta Tesis de grado, entre el segundo acuerdo modificatorio de los factores de aporte solidario y de subsidios (Acuerdo 019 de 2008) y el acuerdo modificatorio que ya incluía discriminar factorialmente el SPD Aseo (Acuerdo 025 de 2011), rompiendo la regla de los anteriores, se concitaron la ejecución y simultanea derogación de las normativas que reglamentaban los factores de aportes solidarios y factores de subsidios y transaban un método para su distribución en el SPD Agua potable y Saneamiento básico (Decreto 057 de enero de 2006 y Decreto 4715 de diciembre de 2010).

Como se anotó para la unidad principal en estudio de caso, esta subunidad en el interregno de los Acuerdos 019 y 025, es decir entre agosto de 2008 a diciembre de 2011, el análisis demuestra que el concejo municipal y en consecuencia el FSRI Ibagué, trasgredieron para la época, la norma entonces en ejecución (Decreto 057 de 2006), para el factor subsidio según el Acuerdo 019 de 2008, al superar el límite

reglamentado por el inciso 6º del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, de la proporción del 1,25 entre el estrato 1 al 2, por un 1,96, y simultáneamente el límite de la proporción de 2,67 del estrato 2 al 3, por un 3,3 en el acuerdo en comento, como puede observarse en la anterior Tabla 3-4.

Ya para el Acuerdo 025 de diciembre 28 de 2011, a expensas que la norma en vigencia, el artículo 125 de la Ley 1450 de junio 11 de 2011 y la parte motiva del Decreto 4924 de diciembre 28 de 2011, corroboraban lo dictado por la norma sustantiva del inciso 6º del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, respecto a los límites máximos no superables (proporción de del 1,25 entre el estrato 1 al 2, y proporción del 2,67 del estrato 2 al 3) por el factor de subsidio a autorizar por el Concejo Municipal, el acuerdo precitado en análisis, según se puede observar en la anterior Tabla 3-6, dispuso 1,96 la proporción del estrato 1 al 2, y del 3,3 la proporción del 2 al 3, lo que rige actualmente.

A diferencia de la regla de los acuerdos tarifarios anteriores, el acuerdo 025 en mención, el Concejo municipal y en consecuencia el FSRI Ibagué discriminó el factor de subsidio para el SPD Aseo, acotando su proporción en 1,26 del estrato 1 al 2.

Finalmente en el análisis de esta subunidad, está el Acuerdo 016 de 2012, el cual aprobó modificación al factor de subsidio para el SPD Aseo, a expensas del cumplimiento el artículo 125 de la Ley 1450 de junio 11 de 2011 y la parte motiva del Decreto 4924 de diciembre 28 de 2011, pero citando en su parte motiva al ya para entonces derogado Decreto 4715 de 2010, de allí que superficialmente, en este estudio de caso, se observa un sesgo de improvisación en la motivación que se hace de los acuerdos tarifarios y asignación de factores por el Concejo Municipal, a esos momentos de la historia administrativa del FSRI Ibagué.

Así, la distribución de la proporción del factor de subsidio en el acuerdo precitado, corresponde actualmente al 1,75 del estrato 1 al 2, y proporción del 2,67 del estrato 2 al 3, como se observa en la Tabla 3-7, anterior.

- **Sub unidad Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI Ibagué:** En las dos décadas de creación del FSRI Ibagué, acorde a lo dispuesto por el art. 3º del Decreto municipal 0512 de julio 13 de 2006 que le reglamenta – valga decirlo, copia

fidedigna, entre otros, del artículo 2º del Decreto Nacional 565 de 1996 que reglamentó, una década antes, los FSRI nacionalmente – donde se dispuso como beneficiarios del subsidio a transferir por el FSRI Ibagué, a los usuarios de los estratos 1 y 2, respecto al estrato 3 a lo que defina la CRA, considerando el Decreto reglamentario en ciernes, que los estratos “serán los resultantes de la aplicación de la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación” (Congreso de la Republica de Colombia Decreto 512 Reglamentacion del FSRI Ibagué, 2006).

Como se ha colegido en los anteriores análisis a la unidad principal y a la subunidad anterior, en este estudio de caso para esta Tesis de grado, la eficacia operativa del FSRI Ibagué, ha adolecido, casi que sustraído, a la definición o ajuste de metodologías precisas, validadas, oportunas y confiables que permitan cumplir la porcentualidad, proporcionalidad, distribución, asignación, forma y medio de los factores de aportes solidarios y de factores de subsidios, como se dispuso localmente en el Acuerdo 012 de 2006, luego en el Decreto 512 de 2006, y sustantivamente en la Ley 142 de 1994.

Dentro del análisis de la presente subunidad estratificación para asignar subsidios, vale recordar lo dispuesto por la SSPD en su Concepto Jurídico Unificado N°25, para los recursos por aportes solidarios en los SPD Agua Potable y Saneamiento Básico:

- Este tipo de contribuciones no ingresan a las arcas del tesoro, ya que su destino es la conformación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en el ámbito territorial, los cuales, a su vez, son cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios.
- Contrario a lo que ocurre con las contribuciones propias del sector eléctrico y de gas natural, cuyos elementos se encuentran establecidos en normas de naturaleza legal, no ocurre lo mismo con las del sector de acueducto, alcantarillado y aseo, respecto de las cuales, según el esquema vigente, las entidades territoriales, a través de sus corporaciones de representación popular, son llamadas a establecer el porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen al tenor de los dispuesto en el artículo 2 de la Ley 632 de 2000.

- En este orden de ideas, las entidades territoriales no solamente son receptoras de los recursos que se arbitran por ese concepto, sino que participan decisivamente en establecer uno de los elementos esenciales del mismo, es decir, el porcentaje respectivo. Lo anterior denota que las contribuciones del sector de agua potable y saneamiento básico, si bien son impuestos, no corresponden al orden nacional sino al territorial. En este orden de ideas, su naturaleza fiscal hace imperativo por mandato constitucional que sus elementos sean definidos por el organismo de representación popular (SSPD - Concepto Unificado No. 25, 2013, pág. 11).

Pero si el Concejo Municipal no ha considerado, a pesar del mandato constitucional – por razones que no son objeto de este estudio de caso – tras 20 años de constituido el FSRI y 10 años de reglamentado, la definición, validación, ajuste y empleo de las metodologías afines a la determinación de insumos indispensables (entre estos la estratificación) para la tasación anualizada, como lo dicta la norma, dirigida a la corroboración o dirigida a la reasignación de los factores de aportes solidarios, los factores de subsidios y otros factores que determinen recursos en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico para el FSRI Ibagué, la administración de estos por el ente territorial, igualmente adolece de eficacia operativa.

Finalmente, como es un hecho inescrutable, que dentro del análisis de la subunidad en comento, frente a la estratificación para asignación de subsidios en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, el FSRI Ibagué no ha determinado puntual y teleológicamente en los articulados de los cinco (5) acuerdos aprobados, menos en su exposición de motivos o considerandos, en la materia desde 1995 hasta 2012, el rigor metodológico contextualizado para la determinación proporcional del factor de los aportes solidarios y del factor de los subsidios, basado en una metodología de estratificación de reconocida valía científica y normativa. Anotado lo anterior, resulta oportuno analizar que recientemente cobró validez, lo acotado en el párrafo inmediatamente anterior, en tratándose de la estratificación empleada por el ente territorial para el FSRI Ibagué, la mención hecha por el este en cuanto a estar desarrollando la *metodología de estratificación Tipo 1* del DANE, a partir del Decreto municipal 1379 del 29 de diciembre de 1994 y ajustada, entre otros, en el Decreto municipal 1110 de 19 diciembre de 2011, en respuesta a una solicitud enviada por la SSPD para el cumplimiento por el municipio de Ibagué, del artículo 2.3.5.1.2.1.6 del

Decreto Nacional 1077 de 2015, sobre los requerimientos necesarios en el proceso para la obtención de la certificación para la administración de recursos del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), entre los cuales están los de manejo y transferencia por el FSRI Ibagué. En su respuesta, la SSPD mediante Resolución 20154010038245 de septiembre 28 de 2015, descertificó al ente territorial Municipio de Ibagué, a su paso que dejó inoperante al FSRI Ibagué, pues el ente territorial no cumplió con la fecha límite de abril 30 de 2015, según el artículo 2.3.5.1.2.1.9 del Decreto en comento, para acreditar el cumplimiento de los requerimientos del inicialmente citado del Decreto nacional en ciernes, entre ellos cita el no cumplimiento de la estratificación por ende el no funcionamiento del FSRI Ibagué según el numeral 2 de los Considerandos de la Resolución 20154010038245 de 2015 de la SSPD (SSPD Resolución 20154010038245 SSPD Por la cual se Descertifica en SGP-APSB al Municipio de Ibagué, 2015, pág. 2).

Citado lo anterior, no hay óbice para no determinar que la subunidad constituye nula eficacia administrativa para el FSRI Ibagué.

3.3 Recolección de la información

3.3.1 Constructos jurisprudencia

- **Jurisprudencia:**

Consejo de Estado – Sala de lo contencioso administrativo Sección Cuarta, Consejero ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013), Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00523-01(19547)

Actor: Israel Otálora Arias

Demandado: Municipio de Ibagué

Consejo de Estado – Sala de lo contencioso administrativo Sección Cuarta, Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá D.C. Trece (13) de junio de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-27-000-2007-00030-00(16625); 11001-03-27-000-2009-00008-00(17542)

Actor: Jaime Humberto Mesa Buitrago, Asociación de Comerciantes de Rionegro

Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Consejo de Estado – Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00917-01(AP)

Actor: Sergio Sánchez

Demandado: Municipio de Topaipi

Consejo de Estado - Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá D.C. veinticinco (25) de marzo dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-27-000-2006-00025-00(16078)

Actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P

Demandado: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

Consejo de Estado - Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá, D.C., doce (12) de octubre de dos mil seis (2006), Rad.: AP-15001-23-31-000-2004-00833-01

Actor: José Omar Cortés Quijano

Demandado: Municipio de Chinavita

Consejo de Estado – Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Bogotá, D.C., Treinta y uno (31) de julio de dos mil tres (2003), Radicación No. ACU- 25000-23-24-000-2002-02855-01

Actor. Marino Bravo

Demandado. Alcaldía Mayor de Bogotá

Corte Constitucional – Sala Octava de Revisión, Magistrados: María Victoria Calle Correa, Luís Ernesto Vargas Silva y Humberto Antonio Sierra Porto (Presidente), Bogotá D.C. tres (3) de octubre de dos mil once (2011), Sentencia T-740/11, Referencia: expediente T-2.438.462

Acción de tutela por María Isabel Ortiz

Accionada: Junta Administradora del Acueducto JUAN XXIII.

Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Santa Fe de Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), Sentencia C-566/95, Rad. Expediente No. D-823

Actor: Margarita Mena de Quevedo

Corte Constitucional – Sala Sexta de Revisión, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil nueve (2009), Sentencia T-381/09, Rad. Expediente No. T-2104916

Actor: Gloria Trujillo de Hodapp y otros

Accionados: Instituto Nacional de concesiones INCO, la Sociedad Concesionaria Concesión Autopista Bogotá – Girardot S.A. y la Sociedad Constructora SEMAICA.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2015). *Régimen Básico*. Presidencia de la Republica. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

▪ **Normativa nacional y legislación local:**

Acuerdo 143 Concejo Municipal de Ibagué (29 de diciembre de 1995)

Acuerdo 12 Concejo Municipal de Ibagué (1 de junio de 2006)

Acuerdo 19 Concejo Municipal de Ibagué (13 de agosto de 2008)

Acuerdo 25 Concejo Municipal de Ibagué (28 de diciembre de 2011)

Acuerdo 16 Concejo Municipal de Ibagué (2 de noviembre de 2012)

Ley 142 Congreso de la Republica de Colombia (Congreso de la Republica 11 de julio de 1994)

Decreto Ley 565 Presidencia de la Republica de Colombia (19 de marzo de 1996)

Ley 505 Congreso de la Republica de Colombia (25 de junio de 1999)

Ley 632 Congreso de la Republica de Colombia (29 de diciembre de 2000)

Decreto 849 Presidencia de la Republica de Colombia (30 de abril de 2002)

Resolución 257 CRA - Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (18 de septiembre de 2003)

Concepto Jurídico 264 de 2005 de la SSPD

Decreto 1013 Presidencia de la Republica de Colombia (4 de abril de 2005)

Decreto 4784 Presidencia de la Republica de Colombia (31 de diciembre de 2005)

Decreto 512 Alcaldía Municipal de Ibagué (11 de julio de 2006)

Decreto 57 Presidencia de la Republica de Colombia (12 de enero de 2006)
Documento CONPES 3463 de 2007
Ley 1151 Congreso de la Republica de Colombia (24 de julio de 2007)
Decreto Ley 7 Presidencia de la Republica de Colombia (5 de enero de 2010)
Decreto 4715 Presidencia de la Republica de Colombia (22 de diciembre de 2010)
Ley 1437 Congreso de la Republica de Colombia (18 de enero de 2011)
Ley 1450 Congreso de la Republica de Colombia (16 de junio de 2011)
Decreto 4924 Presidencia de la Republica de Colombia (26 de diciembre de 2011)
Decreto 1110 Alcaldía Municipal de Ibagué (19 de diciembre de 2006)
Decreto 749 Alcaldía Municipal de Ibagué (12 de septiembre de 2012)
Ley 1506 Congreso de la Republica de Colombia (10 de enero de 2012)
Concepto Jurídico Unificado 25 de 2013 de la SSPD
Decreto 1070 Presidencia de la Republica de Colombia (28 de mayo de 2013)
Concepto Jurídico Unificado 26 de 2013 de la SSPD
Resolución 667 CRA - Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (18 de febrero de 2014)
Resolución SSPD 20154010038245 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (28 de septiembre de 2015)
Regimen Basico 2015 Superintendencia de Servicios Publicos Domiciliarios. Presidencia de la Republica
Ley 1753 Congreso de la Republica de Colombia (9 de junio de 2015)
Ley 1077 Congreso de la Republica de Colombia (26 de mayo de 2015)

3.3.2 Unidades de análisis

Para la evaluación de la unidad principal (FSRI Ibagué), así como de la subunidad *Factor de aporte solidario y asignación de subsidios* y la subunidad *Estratificación para asignación subsidios*, esta Tesis de grado empleó dentro del estudio de caso, las siguientes herramientas de indagación de campo:

- Diarios de campo (observaciones y corroboración de jurisprudencia, en lo local)
- Entrevistas abiertas relativas al conocimiento de la función jurídica y del objeto social constitucional del FSRI Ibagué, dirigida a una muestra de funcionarios, exfuncionarios, usuarios y suscriptores, en el margen estos últimos, ya como aportantes solidarios, o

ya como beneficiarios de subsidios (en los anexos, se transcribe una de las entrevistas grabadas).

- Encuesta concerniente al conocimiento de la función jurídica y del objeto social constitucional del FSRI Ibagué a aportantes solidarios y beneficiarios, sobre aplicabilidad de la jurisprudencia sobre los FSRI, específicamente en el valor total y en el valor del consumo en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, en la última década (en los anexos se puede observar una encuesta diligenciada).

Lo anterior acogiendo lo planteado por Alzate (2006), respeto que:

Los resultados de la estratificación se tornan urgente, sin tener por qué esperar al censo de población y vivienda en curso. Esta, como mínimo, debe partir de comparar una muestra representativa de las estratificaciones adoptadas por los alcaldes y de las aplicadas por las empresas respectivas, y mediante cuidadosos estudios de caso mostrar los ingresos, los gastos, la capacidad de pago y otras características de los usuarios residenciales que han sido clasificados como “impostores” o “colados”, con el fin de develar los alcances prácticos y teóricos de la estratificación (Alzate, 2006, pág. 84)

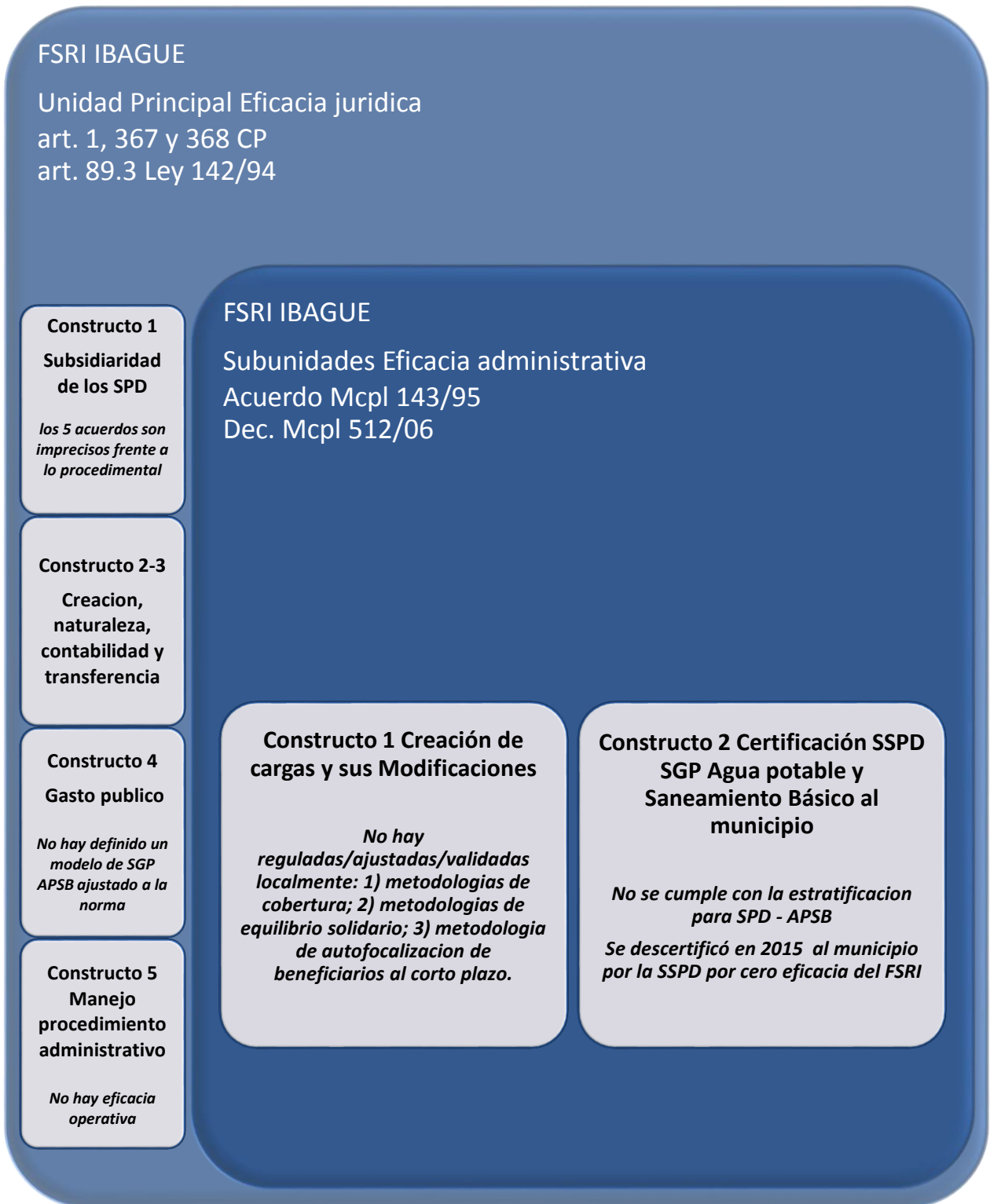
3.4 Análisis de la información

Como quiera que esta Tesis de grado, desarrollo la metodología de estudio de caso, para observar la eficacia jurídica administrativa de los FSRI, el autor aplicó lo propuesto por Yin (1989) en cuanto al principio de triangulación, para con este conjugar, teleológicamente, los constructos con las subunidades y estos con la unidad principal, en razón a:

Verificar si los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes de información guardan relación entre sí (principio de triangulación); es decir, si desde diferentes perspectivas convergen los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio (Yin, 1984/1989)

De esta manera se obtuvo el siguiente mapa conceptual, con los elementos de la triangulación aplicados al estudio de caso sobre la eficacia jurídica – administrativa del FSRI Ibagué:

Figura 3-1: Mapa conceptual, basado en el principio de triangulación, en Estudio de caso sobre eficacia jurídica – administrativa del FSRI Ibagué, 2016



Una manera de interpretar el Mapa conceptual anterior, es coincidir con la sentencia del Consejo de Estado, cuando en replicar por la atribución no constitucional, que se tomó el Gobierno Nacional, en el artículo 3º (declarado nulo) del Decreto 57 de 2006, donde asumía *la metodología* para equilibrar la *solidaridad tarifaria*, cuando esta no era de su ámbito, como lo dicta la Ley sustantiva 142 de 1994; en ese contexto, al contrario el ente territorial (alcaldía y concejo municipal) en el FSRI Ibagué, se han sustraído a la obligación que si es mandato constitucional en lo territorial, lo que ilustra al respecto el Consejo, dictó:

“... (En acatar) el artículo 2 de la Ley 632 de 2000... Y como se observa, la norma que es objeto de reglamentación, mediante la disposición acusada, estableció que el Gobierno debía determinar una metodología para ajustar el porcentaje del factor y así lograr y mantener un equilibrio frente a los subsidios.

Así mismo, la metodología radica en definir una forma o un método o serie de ellos para calcular los ingresos esperados por contribuciones y para estimar los egresos necesarios para atender los subsidios, de manera que ello dé lugar a la determinación de un porcentaje que, aplicado a las contribuciones, resulte el equilibrio esperado legalmente. Sin embargo, se repite, el Gobierno fijó unas tarifas mínimas sin ninguna metodología (Consejo de Estado Sentencia CE (16078) Accion de Nulidad art. 3, 4 y 7 del Decreto 57 de 2006, 2010).

Así, usando en forma hermenéutica lo acotado por la sentencia del Consejo de Estado, se puede dar luces sobre la no eficacia operativa del FSRI Ibagué, analizado mediante el estudio de caso usado.

Es en esencia, considerar que si no se ajusta una(s) metodología(s) en la búsqueda del equilibrio tarifario, de la estratificación, de la cobertura real y de la estrategia de auto focalización para concretar los beneficiarios de subsidios al corto plazo, en el contexto de las *Sub unidad Factor de aporte solidario y asignación de subsidios*, de un lado y para la *Sub unidad Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI Ibagué*, del otro, y tal como quedó demostrado con la descertificación ordenada por la resolución de la SSPD, no se equivale la eficacia jurídica alcanzada por el ente territorial, con la ineficacia operativa administrativa de su FSRI Ibagué, especialmente en los tres últimos años, que le exige el Decreto 1077 de 2015.

3.5 Conclusiones del estudio de caso

- El estudio de caso concluye, en análisis a la unidad principal, que la reglamentación del FSRI Ibagué a 2006, adoleció de precisar y especificar puntualmente las metodologías: 1) para cobertura real (Decreto 849 de 2002); 2) para relación entre el monto total de subsidios y el monto total contribuciones y otros aportes al subsidio (Decreto 1013 de 2005); y 3) para el equilibrio entre factores, no obstante la metodología de estratificación ajustada (DANE, estratificación tipo 1, unidad de observación por lado de manzana, factores vivienda, entorno urbano y contexto urbanístico) que el municipio implementaría para la asignación de los subsidios.
- Para la sub unidad Factor de aporte solidario y asignación de subsidios, este estudio de caso concluye que el municipio y su FSRI, no fueron eficazmente operativos durante sus primeros 10 años, al no determinarse durante ese periodo ni el equilibrio legal ni las metodologías a aplicar, para la transferencia solidaria de los recursos de los SPD, como se corroboró con las herramientas de indagación.
- Para la Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI Ibagué, el estudio de caso concluye frente a la estratificación para asignación de subsidios en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, el FSRI Ibagué no ha determinado puntual y teleológicamente en los articulados de los cinco (5) acuerdos aprobados, menos en su exposición de motivos o considerandos, en la materia desde 1995 hasta 2012, el rigor metodológico contextualizado para la determinación proporcional del factor de los aportes solidarios y del factor de los subsidios, basado en una metodología de estratificación de reconocida valía científica y normativa.

3.6 Ejercicio académico del Estudio de Caso: propuesta de Proyecto de Acuerdo

En los anexos se puede observar una propuesta de Proyecto de Acuerdo Municipal, en concordancia con el conocimiento generado al usar el método de Estudio de Caso para abordar la eficacia jurídica y administrativa del FSRI Ibagué, y en el contexto de la descertificación impuesta por la SSPD al municipio de Ibagué, esta Tesis de grado aplicando lo recopilado, que permita al legislativo local corregir los yerros e ineficacias del FSRI Ibagué creado en 1995, reglamentado en 2006 y declarado ineficaz e inoperante en 2015.

4. Conclusiones y recomendaciones

Primero) El hallazgo encontrado en esta Tesis de grado, es que el FSRI de Ibagué, ha sido ineficaz para el cumplimiento de sus principios constitucionales que le son propios, dentro de la jurisprudencia y normatividad que les rige.

Segundo) Respecto al primer objetivo específico, el FSRI de Ibagué al estudiarlo mediante la metodología de investigación social estudio de Caso, este se soporta en Unidad Principal Eficacia jurídica art. 1, 367 y 368 CP y el art. 89.3 Ley 142/94; en sus subunidades de Eficacia administrativa en el Acuerdo Municipal 143 de 1995 y el Decreto municipal 512 de 2006; junto a doctrina del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la SSPD.

Tercero) En tanto el segundo objetivo específico, mediante la metodología de investigación social estudio de Caso, encontró que los constructos para la Jurisprudencia FSRI (Eficacia jurídica o unidad principal), fueron: constructo 1 (Subsidiaridad de los SPD), Constructos 2 y 3 (Creación, naturaleza, contabilidad y transferencia), Constructo 4 (Gasto público) y Constructo 5 (Manejo procedimiento administrativo); para las subunidades o Eficacia administrativa, fueron: Constructo 1 (Creación de cargas y sus Modificaciones) y Constructo 2 (Certificación SSPD SGP Agua potable y Saneamiento Básico al municipio).

Cuarto) Ya frente al tercer objetivo específico, el análisis inductivo realizado, concluyó en un Ejercicio de PROYECTO DE ACUERDO, que puede que permitir al Concejo municipal, corregir los yerros e ineficacias del FSRI Ibagué creado en 1995, reglamentado en 2006 y declarado ineficaz e inoperante en 2015, al establecer el uso obligatorio de las metodologías del Decreto 1077 de 2015:

- *METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DEL EQUILIBRIO ENTRE LOS SUBSIDIOS Y LAS CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO*, la dispuesta en el Capítulo 2 del Decreto citado, artículo 2.3.4.2.
- *METODOLOGÍA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE APORTES SOLIDARIOS EN MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE CUENTEN CON PERSONAS PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO QUE ATIENDAN A MÁS DE UN MUNICIPIO O DISTRITO*, la dispuesta en el Capítulo 3 del Decreto citado, artículos del 2.3.4.3.1 al 2.3.4.3.5.

Y de otra parte a la *METODOLOGIA DE AUTOFOCALIZACION PARA ESTRATIFICACION 1, 2 y 3*, dispuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en la recopilación de regulación por considerarlo de interés público, y dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 962 de 2005, presentada a través de su sitio web oficial, versión editada de la Resolución CRA 688 de 2014, incluidas las modificaciones, adiciones y aclaraciones previstas de la Resolución CRA 735 de 2015.

Quinto) Al aplicar un Estudio de caso sobre la eficacia jurídica – administrativa del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso por aportes solidarios (subsidiados cruzados) y otros aportes (subsidiados directos) creado en 1995 mediante el Acuerdo municipal número 143 y reglamentado por el Decreto de la alcaldía número 512 de 2006, en el municipio de Ibagué, analizando la jurisprudencia y la eficacia operativa, mediante constructos en una unidad principal (el FSRI) y subunidades a esta (*Sub unidad Factor de aporte solidario y asignación de subsidios y Sub unidad Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI*), no se encontró la eficacia operativa administrativa, refrendada esta conclusión con la descertificación expedida mediante resolución por la SSPD en 2015.

Sexto) Dentro del análisis de la subunidad *Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI*, frente a la estratificación para asignación de subsidios en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, el FSRI Ibagué no ha determinado puntual y teleológicamente en los articulados de los cinco (5) acuerdos aprobados, menos en su exposición de motivos o considerandos, en la materia desde 1995 hasta 2012, el rigor metodológico contextualizado para la determinación proporcional del factor de los aportes solidarios y del factor de los subsidios, basado en una metodología de estratificación de reconocida valía científica y normativa.

Séptimo) Considerar que si no se ajusta una(s) metodología(s) en la búsqueda del equilibrio tarifario, de la estratificación, de la cobertura real y de la estrategia de auto focalización para concretar los beneficiarios de subsidios al corto plazo, en el contexto de las *Sub unidad Factor de aporte solidario y asignación de subsidios*, de un lado y para la *Sub unidad Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI Ibagué*, del otro, y tal como quedó demostrado con la descertificación ordenada por la resolución de la SSPD, no se equivale la eficacia jurídica alcanzada por el ente territorial, con la ineficacia operativa administrativa de su FSRI Ibagué, especialmente en los tres últimos años, que le exige el Decreto 1077 de 2015.

Se presenta, con base en los resultados del estudio de caso aplicado, un prospecto de Proyecto de Acuerdo Municipal que busque lograr, en el corto plazo, la eficacia operativa administrativa del FSRI Ibagué, mediante claras validaciones metodológicas, ajustadas principalmente frente los requerimientos del Decreto 1077 de 2015. De la misma manera enmarcar jurisprudencialmente el prospecto de Proyecto de Acuerdo, en el criterio teleológico dela auto focalización para asignar subsidios, en el corto y mediano plazo, permitiendo la movilidad de los recursos transferidos, en aras de buscar de la misma manera la movilidad social como principio social del municipio.

A. Anexo: Formato de entrevista transcrita usada en Estudio de Caso FSRI Ibagué

Los contenidos de la entrevista a funcionarios y particulares:

FSRI:

- ¿Qué considera son los FSRI?
- ¿Sabe que son los subsidios a los SPD en Ibagué?
- ¿Le gusta leer sobre los FSRI?
- ¿Cómo se ha beneficiado con los FSRI usted o su familia?

Instituciones Municipales y SPD:

- ¿Qué cosas de la institución FSRI e instituciones afines, cree operan en Ibagué?
- ¿Qué sugiere para que la institución FSRI funcione mejor?
- ¿Cree que los SPD pueden ser subsidiados y solidarios?
- ¿Qué inconvenientes hay?

Relaciones:

- ¿Tiene subsidios en SPD?
- ¿Se sientes a gusto con ellos?
- De las cosas que realiza en la institución o con sus relacionados respecto a los SPD, ¿cuáles son las que más le gustan?

Personales:

- ¿Qué es lo que más eficaz a los SPD a su hogar?
- ¿En qué persona(s) confía más, respecto a la solidaridad en los SPD?
- ¿Algo le preocupa en particular?

Para anotar la entrevista

Funcionario/Usuario:

Estrato ____ Comuna ____ SPD _____

Motivo de la entrevista (tipo de orientación):**Datos y opiniones** (cargo, nivel escolaridad, ingresos, dependencia económica, antigüedad de servicios usados, Eficacia con la ciudad...):**Recopilación y síntesis de la entrevista** (temas centrales, impresión general, datos a subrayar, síntesis, diagnóstico de la situación...):**Compromisos:**

B. Anexo: Encuesta diligenciada en Estudio de Caso FSRI Ibagué

SERVICIO X	ENCUESTA A LOS USUARIOS
	<p>Su opinión es muy importante para mejorar la calidad del servicio. Por esta razón le agradeceremos que conteste el siguiente cuestionario.</p> <p>En cada una de las frases que relacionamos a continuación, por favor, tache el número que más se aproxime a la valoración que usted realiza de ese aspecto en concreto, teniendo en cuenta que el 1 significa total desacuerdo con la frase y el 5 máximo acuerdo</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Antes de acudir al servicio X, disponía de información sobre él.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Las instalaciones del Servicio X son fácilmente localizables.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Las instalaciones del Servicio X son amplias, cómodas y funcionales.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 El servicio X dispone de toda la documentación e impresos necesarios.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 La información suministrada X es rigurosa, suficiente y útil.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 En el servicio X resuelven siempre las consultas planteadas.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 En el servicio X siempre es posible completar mis gestiones.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 El servicio X tiene horarios amplios y flexibles.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios siempre están dispuestos a dar toda la información.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios nunca están demasiado ocupados en otras cosas.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios procuran resolver las consultas sin derivar enseguida.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 El tiempo de espera haciendo cola es reducido.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios transmiten confianza con su proceder.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios demuestran conocer a fondo los asuntos que tratan.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios tratan a los usuarios de forma amable y cortés.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Entiendo claramente la información que me dan los funcionarios.</p> <p>0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Los funcionarios me proporcionan ayuda cuando la necesito.</p> <p>En general la atención general que ha recibido en el servicio X, ha sido.....</p> <p>1 Muy Buena 2 Buena 3 Regular 4 Mala 5 Muy Mala 9 N.C</p> <p>Respecto de la que esperaba usted recibir, la atención que ha recibido en el servicio X, ha sido.....</p> <p>1 Mucho mejor 2 Mejor 3 Mas o menos igual 4 Peor 5 Mucho peor 9 N.C</p>

Fuente: AEVAL (2009)

C. Anexo: propuesta de Acuerdo Municipal FSRI Ibagué

ACUERDO N° ___ de 2016

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ACUERDOS 143 DE 1995 Y EL 012 DE 2006 EN LO EFICAZ A LA(S) METODOLOGIA(S) PARA ASIGNACION DE SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS POR EL FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCION EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO DE IBAGUÉ"

EL CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere el artículo 368 de la Constitución Nacional, Ley 136 de 1994 y en cumplimiento de la Ley 142 de 1994, Ley 632 de 2000, Decreto Nacional 1013 de 2005 y Decreto Nacional 057 de 2006,

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 368 de la Constitución Política, la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, que cubran sus necesidades básicas;

Que de conformidad con lo estipulado en el artículo 89.2 de la Ley 142 de 1994, es obligación de los Concejos Municipales y Distritales y la Asambleas Departamentales, crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos "para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate";

Que el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 632 de 2000 establece que "En el evento de que los 'Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos' no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional";

Que el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, determina el subsidio de acuerdo a las siguientes reglas: (...) "99.8 Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio;

Que el Decreto 565 de 1996, reglamentó la Ley 142 de 1994 en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, determinando su naturaleza, la necesidad de suscribir un contrato o convenio entre la entidad territorial y la entidad prestadora del servicio y la facultad a los alcaldes y gobernadores para definir los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios y las fuentes de recursos que pueden utilizarse para el financiamiento de los subsidios;

Que según el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, los Concejos municipales a iniciativa del alcalde son las autoridades competentes para otorgar los subsidios en servicios públicos, especificando sus formas y medios de asignación;

Que la Ley 715 de 2001 en su artículo 78 estableció un porcentaje de los recursos del Sistema General de Participaciones con destino a subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo;

Que la Ley 812 de 2003 en su artículo 116 definió la posibilidad de que las tarifas de los estratos 1 y 2 de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se incrementen con la inflación de precios al consumidor, sujeto a la disponibilidad de recursos de las entidades territoriales;

Que el Honorable Concejo de Ibagué expidió el Acuerdo No 006 de 2015 por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Ibagué con todo el Corazón”, en el cual en su capítulo BUEN GOBIERNO PARA LA PROSPERIDAD DE IBAGUE Programa 3 FORTALECIMIENTO D ELOS PROCESOS DE PLANIFICACION EN EL MUNICIPIO contiene la meta de Actualizar la Estratificación Socioeconómica con valor de línea base de 1 valor esperado a 2019 de 1.;

Que el Honorable Concejo de Ibagué expidió el Acuerdo No. 012 del 1 de junio de 2006, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 143 de 1995 que crea el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Se establecen los Factores de Subsidio conforme a la Ley 812 de 2003 y de Aportes Solidarios según el Decreto 057 de 2006 y se dictan otras disposiciones;

Que el Acuerdo No. 012 del 1o de junio de 2006, en su artículo 13 facultó al Alcalde para que en un término no superior a dos (2) meses reglamente el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos;

Que el acuerdo No. 012 del 1 de junio de 2006, en su artículo 15 dispone que la vigencia rige a partir de su publicación; y esta se hizo en la gaceta Oficial del municipio de Ibagué el día 10 de junio de 2006;

Que los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos que garanticen la transferencia al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos de los recursos para los subsidios de los usuarios de menores ingresos de estratos 1, 2 y 3 de conformidad con la Ley 142 de 1994, la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007 y la Ley 1537 de 2012

ACUERDA

ARTÍCULO 1. METODOLOGIAS: Acorde a lo dispuesto por el Decreto 1077 de 2015 se implementara las siguientes metodologías para los fines eficaces en asignación de subsidios y transferencias de recursos para el municipio de Ibagué en los servicios de Agua, Alcantarillado y Aseo:

PARAGRAFO 1: *METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DEL EQUILIBRIO ENTRE LOS SUBSIDIOS Y LAS CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS*

PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO, la dispuesta en el Capítulo 2 del Decreto citado, artículo 2.3.4.2.1.

PARAGRAFO 2: *METODOLOGÍA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE APORTES SOLIDARIOS EN MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE CUENTEN CON PERSONAS PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO QUE ATIENDAN A MÁS DE UN MUNICIPIO O DISTRITO*, la dispuesta en el Capítulo 3 del Decreto citado, artículos del 2.3.4.3.1 al 2.3.4.3.5.

PARAGRAFO 3: *METODOLOGIA DE AUTOFOCALIZACION PARA ESTRATIFICACION 1, 2 Y 3*, la dispuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en la recopilación de regulación por considerarlo de interés público, y dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 962 de 2005, presentada a través de su sitio web oficial, versión editada de la Resolución CRA 688 de 2014, incluidas las modificaciones, adiciones y aclaraciones previstas de la Resolución CRA 735 de 2015.

ARTICULO 2. CONTEXTO: El Alcalde junto a los Comités Municipales de Estratificación de los SPD contextualizara la asignación de subsidios y los montos para transferencias a los mismos venidos del SGP, en el contexto del Decreto 1077 de 2015.

ARTICULO 3. DEROGATORIA: el presente ACUERDO deroga toda(s) la(s) anterior(es) metodología(s) para implementación de otorgamiento de subsidios y montos de transferencias venidos del SGP desde el FSRI Ibagué.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

5. Bibliografía

Alcaldía de Ibagué Decreto 749 (Alcaldía de Ibagué 12 de septiembre de 2012).

Alzate, M. C. (2006). *La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?* Bogotá: CEPAL.

Amador, L. E. (enero-junio de 2011). Fallas del mercado y capacidad de pago: una propuesta para los servicios de acueducto y alcantarillado. *Opinión Jurídica*, 10(19), 101-118.

Barrera, N. (2015). *La reafirmación de los Recursos Administrativos como requisito de procedibilidad en Ley 1437 de 2011: una posición privilegiada de la Administración Pública en Colombia frente a los particulares*. Facultad de Jurisprudencia, Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad del Rosario.

Betancur, L. I. (2008). *Acciones constitucionales y gasto público*. (v/lex, Ed.) Obtenido de <http://doctrina.vlex.com.co/vid/acciones-constitucionales-gasto-publico-426352826>

Bocanegra, H., Vanegas, G., Ballén, R., Daza, A., Ávila, V. M., Cadena, W. R., . . . Galeano, J. P. (2011). *Guía para la elaboración de proyectos de investigación*. Universidad Libre de Colombia, Facultad de Derecho. Bogotá DC: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas.

Comision de Regulacion de Agua Potable y Saneamiento Basico. (SF). *Regulación Integral del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia*. Bogotá: CRA. Obtenido de <http://www.cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/compilacionCRA.pdf>

Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 012 (Concejo Municipal de Ibagué 1 de junio de 2006).

Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 019 (Concejo Municipal de Ibagué 2008).

Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 16 (Concejo Municipal de Ibagué 2 de noviembre de 2012).

Concejo Municipal de Ibagué Acuerdo 25 (Concejo Municipal de Ibagué 28 de diciembre de 2011).

- Congreso de la Republica de Colombia Decreto 512 Reglamentacion del FSRI Ibagué (Alcaldía Municipal de Ibagué 13 de julio de 2006).
- Congreso de la Republica de Colombia Ley 142 Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones (Congreso de la Republica de Colombia 11 de julio de 1994).
- Congreso de la Republica de Colombia Ley 632 (Congreso de la Republica de Colombia 29 de diciembre de 2000).
- Consejo de Estado Sentencia ACU- 25000-23-24-000-2002-02855-01 (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Seccion Tercera 31 de julio de 2003).
- Consejo de Estado Sentencia CE (16078) Accion de Nulidad art. 3, 4 y 7 del Decreto 57 de 2006, Sentencia Radicación número: 11001-03-27-000-2006-00025-00(16078) (25 de marzo de 2010).
- Consejo de Estado Sentencia CE 2004 00833 (1) Seccion Tercera (Consejo de Estado Sala de lo contencioso administrativo Seccion Tercera 12 de Octubre de 2006).
- Cordoba, S. R. (enero - junio de 2015). La regulación económica de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Dialogo de Saberes*, 63 - 78.
- Corte Constitucional Sentencia C-566, Expediente No. D-823 (Corte Constitucional 1995).
- CRA - Comision de Regulacion de Agua Potable y Saneamiento Basico Resolucion 257 (CRA - Comision de Regulacion de Agua Potable y Saneamiento Basico 18 de Septiembre de 2003).
- DANE. (2008). *Evaluación de la estratificación socio-económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de*. Ministerio de Hacienda y Credito Publico. Bogota: Departamento Nacional de Estadística.
- Decreto Ley 565 (Presidencia de la Republica de Colombia 19 de marzo de 1996).
- Decreto Ley 7 (Presidencia de la Republica de Colombia 5 de enero de 2010).
- Decreto municipal 512 (Alcaldía de Ibagué 11 de julio de 2006).
- Duque, C. (2007). Estrategias para la gestión del desarrollo económico local y el rol del alcalde como gestor del desarrollo de la ciudad. *REVISTA VIRTUAL VIA INVENIENDI ET IUDICANDI*, 30. Obtenido de <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi5/corinaduque.pdf>
- Gallego, J. M., Gutiérrez, L. H., López, D., & Sepúlveda, C. E. (2014). *Subsidios cruzados en servicios públicos domiciliarios basados en el avalúo catastral*. Universidad del Rosario , Facultad de Economía. Bogota: Universidad del Rosario - Secretaria

- Distrital de Planeación Alcaldía de Bogotá. Obtenido de <http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/pdf/dt172/>
- García, C. (2006). *PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 09 DE 2006 SENADO*. Congreso de la República. Bogotá: Gaceta oficial. Obtenido de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=09&p_numero=09&p_consec=14087
- Ley 142 (Congreso de la República de Colombia 11 de julio de 1994).
- Ley 505 (Congreso de la República de Colombia 25 de junio de 1999).
- Martínez, P. (mayo de 2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*(20), 167-193. Obtenido de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf
- Matías Camargo, S. R. (octubre de 2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(63), 163 - 194.
- Molina, J. A. (2014). *la Solidaridad y la redistribucion en el servicio publico de acueducto*. Bogotá, Colombia: Grupo editorial Ibañez.
- Ochoa, O. A. (enero de 2011). Reflexiones en torno al Régimen de Subsidios y Contribuciones, en los sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. *Juridicas*, 8, 99-120. Obtenido de [http://200.21.104.25/juridicas/downloads/Juridicas8\(1\)_5.pdf](http://200.21.104.25/juridicas/downloads/Juridicas8(1)_5.pdf)
- Ochoa, O. A. (17 de mayo de 2011). Reflexiones en torno al régimen de subsidios y contribuciones, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo. *Juridica*, 8(1), 99-120.
- Presidencia de la República de Colombia Decreto 565 Reglamentario de los FSRI Agua, Alcantarillado y Aseo de la Ley 142 de 1994 (Presidencia de la República de Colombia 19 de marzo de 1996).
- Sentencia C-272 (Corte Constitucional Sala Plena 25 de mayo de 2016).
- SSPD - Concepto Unificado No. 25 (SSPD - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 2013). Obtenido de <http://basedoc.superservicios.gov.co/ark-legal/SSPD/details;jsessionid=5538917E0B48DCC227CEF305FF16F027?docId=4a9158a3-e0f0-4b70-8581-e37e4b07c4b5&channel=%2FConceptos+Unificadores%2F2013&subEspacio=>
- SSPD Resolución 20154010038245 SSPD Por la cual se Descertifica en SGP-APSB al Municipio de Ibagué (SSPD - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 28 de septiembre de 2015).
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2015). *Regimen Basico*. Presidencia de la República. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios. Obtenido de

<http://www.superservicios.gov.co/Publicaciones/Juridica-y-normatividad>

Yin, R. K. (1984/1989). *Case Studio Research: Design and Methods* (Applied Social Research Methods series ed., Vol. 5). Newbury, USA: SAGE Publications.

Obtenido de <http://www.madeira->

[edu.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Fgm4GJWVTRs%3D&tabid=3004](http://www.madeira-edu.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Fgm4GJWVTRs%3D&tabid=3004)