

Marco normativo de la gestión pública del agua potable en Colombia y su contribución en los procesos de integración territorial metropolitana

Regulatory Frame Public Drinking Water Management in Colombia and its Contribution in the Process of Metropolitan Regional Integration

Francy Viviana Bolaños Trochez

Geógrafa, Universidad del Valle, Cali, Colombia

Correo electrónico: llinfko@gmail.com

Resumen: Los procesos de metropolización de las ciudades, plantean nuevos desafíos para la gestión y planificación territorial y ambiental de sus entornos, cada vez más afectados por la contaminación y agotamiento de sus recursos naturales. En diversas situaciones, esto conduce a los gobiernos municipales a optar por soluciones de carácter regional para resolver problemas comunes a varios municipios como es el suministro de agua potable. En este sentido, identificar alternativas de integración territorial o de diálogo intermunicipal para garantizar el suministro de agua potable, es importante al momento de promover la creación y formalización de escenarios políticos, de coordinación y planificación territorial de orden supramunicipal, que faciliten la gestión conjunta de este tipo de problemáticas. De este modo, el artículo primero describe la institucionalidad de la gestión pública del agua potable en Colombia y destaca aquellas funciones orientadas a promover esquemas asociativos para la gestión intermunicipal del agua; y segundo, resalta dentro del marco normativo que rige el sector de agua potable y las políticas espaciales en Colombia, leyes y decretos que facilitan el establecimiento de diálogos o procesos de integración territorial de carácter supramunicipal, para garantizar el suministro de agua potable a la población mediante acciones consensuadas.

Palabras clave: gestión del agua potable, regulación del agua potable, procesos de integración territorial metropolitana.

Recibido: 10-10-2014

Abstract: Metropolization processes of cities set out new challenges for territorial and environmental management and planning of their environments increasingly affected by pollution and depletion of natural resources. In many situations, this leads to municipal governments to opt for regional solutions to common problems in several municipalities such as drinking water supply.

In this sense, it is important to identify alternatives of territorial integration or inter-municipal dialogue to ensure the supply of drinking water at the moment of promoting the creation and execution of political scenes, coordination and territorial planning of supra-municipal way to facilitate the joint management of this sort of problems.

In this way, the article describes the institutional side of public management of drinking water in Colombia and highlights those functions aimed at promoting associative schemes for water municipal management; and on the other hand, stands out within the regulatory framework governing the water sector and spatial policies in Colombia, laws and decrees that facilitate the establishment of dialogue or territorial integration processes of supra-municipal character, to ensure the supply of drinking water to the population through consensual actions.

Keywords: Metropolitan regional integration processes, system management of drinking water, regulation policies of drinking water in Colombia.

Aprobado: 15-08-2015

Introducción

Con el 80% de la población asentada en áreas urbanas, América Latina se considera como una de las regiones más urbanizadas del mundo, y aunque en la actualidad existe una desaceleración del crecimiento demográfico, la expansión física de las ciudades en la región sigue en incremento (ONU-Hábitat, 2012). En este contexto, la dispersión de los centros urbanos y la consolidación de procesos de metropolización, plantean nuevos retos y desafíos para la gestión y sostenibilidad de sus entornos, cuya base ambiental se deteriora y agota a ritmos acelerados. La contaminación de las fuentes hídricas, por ejemplo, ha conllevado en muchos casos a las administraciones locales a contemplar nuevas fuentes de agua cada vez más distantes de las áreas de consumo, para suplir sus demandas.

En Colombia por ejemplo, la consolidación de procesos de metropolización, ha conllevado en ocasiones a que la gestión del servicio de agua potable se haga de manera conjunta, a través de gobiernos metropolitanos como sucede con los casos de Medellín y Barranquilla, o por medio de una empresa de servicios públicos, mediante la cual se abastece a un conjunto de municipios con relaciones de interdependencia, como sucede en Bogotá y su área de influencia.

Desde de ésta perspectiva, identificar alternativas de integración territorial o diálogo intermunicipal para el suministro de agua potable es importante especialmente para incentivar la creación y formalización de escenarios políticos de coordinación y planificación territorial conjunta para la solución de problemas comunes a varios municipios.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el artículo describe por un lado la estructura institucional de la gestión pública del agua potable en Colombia, con el fin de identificar las entidades que la integran y sus principales funciones, destacando aquellas orientadas a promover esquemas asociativos para la gestión intermunicipal del agua potable, y por otro lado, pretende describir tanto en el marco normativo que rige el sector de agua potable, como el de las políticas espaciales vigentes en Colombia, normas, leyes y decretos mediante los cuales se pueden establecer opciones de diálogo o integración territorial para la gestión intermunicipal del agua potable. Para lo anterior se aplicaron técnicas de investigación cualitativas, destacándose entre ellas la revisión documental y el análisis de contenido (Bolaños Trochez, 2014).

La definición de estos dos aspectos es importante, debido a que dentro del fenómeno metropolitano la prestación de los servicios de públicos, entre ellos el servicio de agua potable, ha constituido en muchos casos un hecho común asociado a varios municipios, que permite el establecimiento de relaciones de interdependencia entre ellos. Por tal motivo, los elementos jurídicos que aquí se destacan, permitirán poner a disposición de las entidades territoriales otras herramientas que faciliten la gestión de problemas comunes, asociados a la prestación del agua potable tanto a nivel local como regional. En este sentido, a continuación se desarrollan estos ejes (Bolaños Trochez, 2014).

1. Descripción del Sistema de gestión pública del agua potable

En Colombia, el Decreto 1541 de 1978 en su artículo 41 reglamenta que el uso del agua para consumo humano, colectivo o comunitario es prioritario sobre otros usos asociados a actividades agrícolas, agropecuarias, industriales, así como de generación de energía o recreativas de carácter individual. Desde esta perspectiva, el sector de agua potable tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la prestación eficiente y óptima del servicio, la ampliación de coberturas y el desarrollo de la infraestructura física, esta última como un factor indispensable para el bienestar social, territorial, económico y ambiental del país.

El agua, aunque ha sido reconocida desde la Constitución Política de 1886 y la Constitución Política de 1991, como un bien nacional de uso público, indispensable para la vida y el desarrollo económico del país, de acuerdo con Cardona López (2010) su administración no ha sido exclusiva del Estado, y al menos en lo que respecta al servicio de agua potable se ha contado con la participación del sector privado. En este sentido, la fundamentación de las políticas nacionales y sectoriales referentes al agua y sus transformaciones a lo largo del tiempo, han estructurado una organización institucional para la gestión del servicio, que según la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, et al (1997) desde el año de 1945 ha atravesado por dos etapas que marcan importantes cambios en la forma de gestión pública del sector como se describe a continuación.

En el periodo de 1945 a 1988 la poca experiencia y capacidad ejecutora del Estado para la prestación de los servicios públicos, hace que su gestión se realice principalmente a través de dos sistemas: las empresas públicas municipales¹ y el Instituto Nacional de Fomento Municipal -INSFOPAL-². Aunque, en muchos casos la capacidad organizativa de los municipios les permitía prestar de manera directa los servicios públicos sin acudir a la formación de empresas especializadas para esta labor (Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, et al, 1997).

De este periodo, es importante destacar que en el año de 1974, los entes regionales y departamentales adquirieron el carácter de empresa, una de las pretensiones era favorecer la participación de los municipios, conservando el control nacional a través del financiamiento y el capital mayoritario. A partir de esto se crean en Colombia las primeras Asociaciones de Acueductos y Alcantarillados -ACUAS- departamentales y algunas empresas municipales denominadas Empresas de Obras Sanitarias -EMPOS-, con el propósito de integrar niveles territoriales bajo esquemas asociativos permitiendo democratizar las decisiones.

Sin embargo, debido al proceso de descentralización que se venía adelantando en el país, se liquida -INSFOPAL- mediante el Decreto-Ley 77 de 1987. Lo anterior requirió un proceso de ajuste para trasladar los activos de la entidad a los departamentos y municipios, y la adaptación institucional en el ámbito nacional. En términos políticos,

¹ Caracterizadas por su buena gestión, autonomía y oportunidades de autofinanciación, que operaban principalmente en las ciudades grandes e intermedias, imponiendo esquemas de administración descentralizado del gobierno municipal.

² Constituido como una entidad descentralizada del orden nacional, encargada de planificar, financiar, diseñar, construir, operar, mantener y administrar los servicios en los municipios que no contaban con la capacidad para conducir sus propias empresas.

administrativos y fiscales se reorganizó el sector, permitiendo que los servicios públicos de agua potable y saneamiento, constituidos como un monopolio estatal, fueran transferidos del nivel central nacional al municipal (Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, et al, 1997).

En la década de los noventa, la Constitución Política de Colombia de 1991 introdujo nuevos principios relacionados con la naturaleza de los servicios públicos, precisando el papel de los sectores público y privado, los deberes y derechos de los usuarios, los costos y los subsidios otorgados por el Estado, así como la responsabilidad que éste adquiere en el proceso de regulación y vigilancia a la prestación de estos servicios.

A partir de estos nuevos principios, en Colombia se aprueba la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la cual se fortalece el proceso de descentralización, se racionalizan las responsabilidades sectoriales en el orden nacional y se estimula la participación del sector privado en la gestión de los servicios públicos, estableciendo de esta manera condiciones precisas para la regulación, operación, control y vigilancia de los servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural, aseo, acueducto y alcantarillado. En este sentido, la ley define un marco institucional para la gestión de los servicios públicos con funciones, competencias y responsabilidades específicas a las entidades del orden nacional y territorial, reconociendo además la autonomía y responsabilidad del municipio en la prestación de los servicios públicos, que pueden contar con la participación de particulares (Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, et al, 1997). En síntesis, la ley que ha constituido la base de la política estatal para el sector de agua potable se caracteriza por:

- La conformación de Empresas de Servicios Públicos (ESP) regidas por el derecho privado.
- El fin de los monopolios administrativos con el establecimiento de la libre empresa.
- Definición de competencias para los distintos niveles de gobierno en la planeación y prestación de los servicios, donde el sector de agua potable, saneamiento básico y aseo es responsabilidad del municipio.
- Creación de instituciones encargadas de reglamentar la prestación eficiente de los servicios y la revisión tarifaria.
- Creación de instituciones para ejercer inspección, control y vigilancia de los sectores.
- Aplicación de subsidios explícitos y la obligatoriedad de definir las tarifas basadas en el costo de prestación de los servicios en condiciones de eficiencia económica y suficiencia financiera.

En este orden de ideas, la gestión pública del agua potable en Colombia cuenta con una estructura institucional conformada por entidades estatales, encargadas de plantear los lineamientos, regular y ejecutar las políticas del sector a escala nacional, regional y local, de acuerdo a las funciones y responsabilidades adquiridas por cada una de estas. A continuación, en el cuadro 1 se muestra la estructura institucional que conforma el sector de agua potable en Colombia, destacando dentro de las funciones aquellas que permitan promover esquemas de gestión intermunicipal para la prestación de los servicios públicos.

Cuadro 1. Entidades que integran la estructura institucional del sector de agua potable y sus principales funciones

| Orden | Entidades que lo integran | Funciones |
|----------|---|---|
| Nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio • Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM- • Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico • Departamento Nacional de Planeación –DNP- • Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD-Ministerio de Salud y Protección Social • Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que actúa a través de la Financiera de Desarrollo Territorial –FINDETER- | <p>Se encargan de diseñar, evaluar, regular y financiar las políticas y entidades que integran el sector de agua potable, así como brindar asistencia técnica e información requerida para mejorar la gestión y prestación del servicio de agua potable.</p> <p>Se destaca, que una de las funciones adquiridas específicamente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es apoyar a los departamentos y municipios en la conformación de esquemas de integración territorial para la gestión del servicio.</p> |
| Regional | <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades Ambientales • Seccionales de salud • Departamentos | <p>Como órganos ejecutores, estas entidades se encargan de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el desarrollo y seguimiento de la política ambiental para la conservación de las fuentes hídricas que abastecen a los diferentes acueductos. • Controlar y vigilar la aplicación de los parámetros creados a nivel nacional para asegurar la calidad del agua destinada al consumo humano • Brindar asistencia técnica y cofinanciar actividades para mejorar la prestación del servicio de agua potable en sus territorios. • Apoyar la consolidación de esquemas de integración territorial para prestación del servicio, a cargo específicamente de los Departamentos. |
| Local | <ul style="list-style-type: none"> • Municipios • Empresas de servicios públicos de origen público, privada y mixto • Organizaciones autorizadas para prestar el servicio de origen comunitario. | <p>Su principal función es garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios a la población, lo cual las hace receptoras y principales ejecutoras de las políticas que orientan el sector de agua potable en Colombia.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expuesto en la Ley 142 de 1994 y el Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Colombia realizado por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, e. a. (1997).

Como se puede analizar, las funciones de las instituciones que integran el Sistema de Gestión Pública de Agua Potable en Colombia –SGAP–, se centran tanto en el diseño de las políticas que rigen el sector, así como de su implementación y evaluación según el orden en el que operen. En estos términos, dichas políticas diseñadas principalmente por entidades que actúan a nivel nacional, son finalmente evaluadas e implementadas por las instituciones del orden regional y local, como principales organismos ejecutores del sistema.

También se resalta que dentro de las funciones delegadas a las instituciones del sector de agua potable, se encuentran las de apoyar o promover procesos asociativos entre entidades territoriales para el suministro de agua potable, con el propósito de solucionar problemas de interés común y satisfacer una de las necesidades básicas de la población. En este sentido, la designación de este tipo de funciones constituye un avance para consolidar dentro de la normativa del sector de agua potable mecanismos e instrumentos para la gestión intermunicipal del agua, a través de la consolidación de esquemas asociativos de carácter supramunicipal.

2. Normas del sector de agua potable que facilitan el diálogo y los procesos de integración territorial para la prestación del servicio de acueducto

Considerando que la normativa del sector de agua potable, aborda aspectos asociados a la calidad del agua para consumo humano, las formas de organización para la prestación de los servicios públicos, la participación de los usuarios, los mecanismos de control y vigilancia ejercidos por las instituciones gubernamentales, entre otros elementos, es importante destacar que para el desarrollo de este apartado se tendrán en cuenta únicamente aquellas normas, decretos y leyes mediante los cuales se promueve el diálogo o la creación de esquemas asociativos entre entidades territoriales para la prestación del servicio de agua potable en Colombia. Esto se realiza como el propósito de orientar un modelo de gestión alternativo, para solucionar los problemas de abastecimiento agua potable común a varios municipios, y consolidar procesos de integración territorial orientados a alcanzar un desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible.

En este sentido, en el Cuadro 2 se destacan los principales aspectos de las normas identificadas dentro del sector de agua potable, mediante los cuales se promueve bien sea la conformación de esquemas asociativos o el diálogo entre distintas entidades territoriales relacionados con la prestación del servicio de agua potable.

Cuadro 2. Normas del sector de agua potable y sus principales aportes a la gestión intermunicipal del agua potable

| Norma | Aportes que permiten el establecimiento de diálogos o esquemas de integración territorial para la gestión intermunicipal del servicio de agua potable |
|--|--|
| Ley 99 de 1993 (Ley ambiental de Colombia) | Permite la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, inclusiva en zonas compartidas por varios municipios. |
| Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos) | En primera instancia señala la responsabilidad de los Departamentos para organizar sistemas de coordinación entre entidades prestadoras de servicios públicos o esquemas asociativos de Municipios para la prestación conjunta de los servicios públicos. Segundo, facilita la creación de áreas de servicio exclusivo, que pueden involucrar dos o más municipios, para mejorar la prestación de los servicios públicos a la población de menores ingresos, y tercero, declara de utilidad pública e interés social, la ejecución de obras para la prestación de los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas, las cuales pueden traspasar los límites de un Municipio. |
| Decreto 1429 de 1995 (Regula el Control social de los servicios públicos) | Permite la creación de asociaciones departamentales de comités de control social de los servicios públicos, facilitando el encuentro de los vocales de control de diferentes municipios para abordar el tema del agua. |
| Ley 373 de 1997 (Establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua) | Facilita la interacción entre los usuarios del agua, autoridades ambientales y los distintos municipios, durante la formulación de programas para el uso y ahorro del agua. |
| Ley 715 de 2001 (Dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias, así como disposiciones para garantizar el servicio de salud, educación y otros servicios) | La ley apoya y orienta la creación de esquemas de integración territorial para la gestión intermunicipal de los servicios públicos como una estrategia para alcanzar la equidad, eficiencia y calidad en su gestión y administración. |
| Ley 1176 de 2007 (Reglamenta el Sistema General de Participaciones en Colombia, mediante el cual se gestionan y distribuyen los recursos de la nación) | Destaca una vez más la responsabilidad de los departamentos de promover, estructurar, cofinanciar e implementar esquemas regionales para la prestación de los servicios públicos. |

Cuadro 2. Continuación

| Norma | Aportes que permiten el establecimiento de diálogos o esquemas de integración territorial para la gestión intermunicipal del servicio de agua potable |
|--|---|
| Decreto 3200 de 2008 (Dicta normas sobre Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico) | Promueve la estructuración de esquemas regionales para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con el fin de garantizar la planeación y formulación de proyectos integrales. |

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de la Ley 99 de 1993, Ley 142 de 1994, Decreto 1429 de 1995, Ley 373 de 1997, Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007 y el Decreto 3200 de 2008.

Como se puede analizar, el marco normativo del sector de agua potable en Colombia, considerando las repercusiones sociales y territoriales que implica el acceso al agua potable y saneamiento básico por parte de la población, ha desarrollado algunos instrumentos como los –PDA-, que permiten la creación de esquemas regionales o asociaciones de municipios para la prestación intermunicipal de este tipo de servicios; consolidando así procesos de integración territorial y el desarrollo de acuerdos y acciones coordinadas entre las diferentes entidades territoriales, que tienen entre otros aspectos como problema común el suministro de agua potable y el saneamiento básico para la población.

No obstante, se debe mencionar que no todos los elementos jurídicos aportados por el sector permiten la consolidación de esquemas asociativos para la prestación conjunta del servicio de agua potable, sino que pueden promover el desarrollo de diálogos para abordar temas relacionados con su gestión.

Desde esta perspectiva, la disponibilidad de este tipo mecanismos, se convierten en una alternativa más para consolidar procesos de integración territorial, no sólo en el orden regional sino también a nivel metropolitano, ante la ausencia de una figura administrativa mediante la cual se aborden de manera conjunta problemas comunes asociados al suministro de agua potable.

Políticas espaciales que facilitan la prestación conjunta de los servicios públicos

Si bien las políticas de servicios públicos, entre las cuales se encuentran las del servicio de agua potable, consideran dentro de sus lineamientos la dimensión territorial como un elemento indispensable para gestionar y garantizar el acceso a dichos servicios por parte de la población, éstas deben articularse con las políticas espaciales, para lograr objetivos de desarrollo social, económico y territorial orientados principalmente a alcanzar el bienestar humano de manera sostenible y equitativo.

En este contexto, se analizarán las políticas espaciales asociadas al ordenamiento territorial, entre las cuales se encuentran la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica para el Ordenamiento Territorial –LOOT-) y la Ley 388 de 1997, así como aquellas vinculadas a los procesos de metropolización, como es la Ley 1625 de 2013 que regula la creación

de las áreas metropolitanas en Colombia. Esto se hace con el propósito de identificar en dichas políticas, elementos jurídicos que promuevan la asociatividad municipal como un mecanismo de articulación y desarrollo territorial, para abordar problemas y temáticas conjuntas como es la prestación de los servicios públicos, específicamente el servicio de agua potable.

A continuación, se analizan cada una de las normas mencionadas destacando de ellas los principales elementos que facilitan la gestión intermunicipal del agua potable en Colombia.

• **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-. Ley 1454 de 2011**

La Ley 1454 de 2011, con el propósito de brindar elementos para la organización y ordenamiento político administrativo y territorial del Estado en sus diferentes niveles de acción (Nacional, Regional y Municipal), promueve como principios la integración regional y/o formación de esquemas asociativos entre entidades territoriales e instancias de integración territorial, para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social comunes, que permitan por un lado garantizar el bienestar humano de manera sostenible en el tiempo, y por el otro lado, fortalecer los vínculos entre distintas entidades y niveles de gobierno, en un ambiente de concertación, cooperación y participación en el que se asegure la autonomía de cada actor.

De este modo, la ley en el capítulo 2, permite la creación de esquemas asociativos territoriales de manera libre y voluntaria, como mecanismos de cohesión social y territorial, orientados a garantizar el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades (Congreso de Colombia, Ley 1454 de 2011: 7). De este modo, en el Cuadro 3, se definen los tipos de esquemas asociativos que pueden conformarse y los propósitos a cumplir por cada uno de ellos, destacando dentro de estos la prestación conjunta de los servicios públicos y el desarrollo de obras de interés común para las diferentes entidades territoriales.

Cuadro 3. Esquemas Asociativos Territoriales creados por la -LOOT-

| Esquema Asociativo Territorial | Propósitos |
|---|--|
| Regiones Administrativas y de Planificación | <ul style="list-style-type: none"> - Prestar de manera conjunta los servicios públicos. - Asumir labores administrativas asignadas al ente territorial en el orden nacional. - Ejecutar obras de interés común o de planificación en el ámbito regional. - Promover el desarrollo integral de los territorios que las comprenden. - Aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley. |
| Regiones de Planeación y Gestión | |
| Asociación de Departamentos | |
| Áreas Metropolitanas | |
| Asociaciones de Distritos Especiales | |
| Provincias Administrativas y de Planificación | |
| Asociaciones de Municipios | |

Fuente: Elaboración propia a partir de los planteamientos expuestos en el Artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-

Como se puede analizar, la creación de este tipo de esquemas, entre los cuales se encuentran las Asociaciones de Municipios, permiten entre otras cosas prestar de manera conjunta los servicios públicos, entre ellos el servicio de agua potable, permitiendo en muchos casos resolver problemas comunes asociados a estos temas.

• **Ley de Ordenamiento Territorial Municipal. Ley 388 de 1997**

La Ley 388 de 1997, al reconocer que el ordenamiento territorial tiene como propósito orientar el desarrollo económico y social, a través de la planificación y aprovechamiento sostenible del territorio, plantea la necesidad de definir estrategias para reglamentar la ocupación y manejo de suelo, adoptar instrumentos y procedimientos de gestión para facilitar la ejecución de acciones urbanas integrales y la articulación de las políticas sectoriales, y diseñar programas y proyectos mediante los cuales se concreten los objetivos del ordenamiento (Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997). Así mismo, considera que el desarrollo de cada una de estas acciones debe contemplarse dentro del marco de las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales que los municipios establecen con su entorno.

Considerando estos elementos, se destaca que en el proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, los municipios cada vez son más conscientes de la importancia de establecer asociaciones, alianzas y acuerdos con otras entidades territoriales, para ejecutar proyectos y programas de interés común que tengan un impacto en sus territorios, y permitan como se expone en el Artículo 6 de esta ley, optimizar la utilización de recursos naturales y humanos para lograr unas condiciones de vida óptimas de las actuales y futuras generaciones.

En consecuencia, en el Artículo 8 (Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997), se expone que las acciones urbanísticas ejecutadas por entidades distritales y municipales para cumplir los objetivos del ordenamiento, deben garantizar una localización óptima y la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, los equipamientos sociales, entre otros, como elementos prioritarios para cumplir parte de los fines del ordenamiento, el cual considerando las relaciones de interdependencia entre las entidades territoriales, deja abierta la posibilidad para que éstas puedan establecer acuerdos orientados a la solución de problemas comunes.

• **Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas.**

Con el propósito de establecer normas orgánicas para dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que permitan el ejercicio de su autonomía y desarrollar instrumentos de gestión para cumplir con sus funciones, la presente ley en el Artículo 1 las define de la siguiente manera:

Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano,

ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Congreso de Colombia, Ley 1625 de 2013).

Desde esta perspectiva, las áreas metropolitanas según el Artículo 6 de la Ley 1625 de 2013, tienen como competencias:

- Planificar el desarrollo armónico, integrado y sostenible de los municipios que la integran.
- Racionalizar la prestación de los servicios públicos y si es el caso prestar en común uno de ellos.
- Desarrollar obras de infraestructura vial y proyectos de interés social para el área metropolitana.
- Establecer las directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial, de manera que se facilite la armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que la integran.

Por consiguiente, las áreas metropolitanas en relación a la prestación de los servicios públicos tienen como función por un lado, coordinar, racionalizar y gestionar dichos servicios de carácter metropolitano, y dado el caso participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no se cuente con un régimen legal para hacerlo, o sea autorizada como prestador oficial; y por otro lado, participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de los servicios públicos, cuando las necesidades de la región lo ameriten.

En este sentido, la ley incluye entre los componentes para la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, definidos mediante el Artículo 13, los siguientes aspectos que determinan la prestación de los servicios públicos y su reconocimiento como hechos metropolitanos:

La definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana; así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos (Congreso de Colombia, Ley 1625 de 2013)

De esta manera, se puede analizar que los servicios públicos, incluido el servicio de agua potable, no sólo pueden gestionarse de manera conjunta por los municipios que integran el área metropolitana, sino que también pueden reconocerse como hechos metropolitanos, a través de los cuales se estructuran este tipo de espacios, y pueden promover incluso su formalización en el orden jurídico.

Como se pudo observar a lo largo de este aparte, tanto en el marco normativo que orienta la gestión del agua potable en Colombia, como en las políticas espaciales destinadas para el ordenamiento territorial, se cuentan con una serie de principios, instrumentos y estrategias mediante los cuales es posible garantizar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente, en cumplimiento con la función social que el Estado debe garantizar a través de sus unidades administrativas y territoriales descentralizadas.

Del mismo modo, de acuerdo con los instrumentos normativos existentes, no sólo es posible llevar a cabo una gestión intermunicipal del agua potable a través de los procesos de integración territorial diseñados por las políticas espaciales, sino también por medio del marco normativo que orienta la gestión del agua potable en Colombia, cuyos elementos se han constituido como una alternativa para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y responder de manera más acertada a las necesidades y realidades territoriales de las diferentes comunidades, así como para promover procesos y esquemas asociativos territoriales para abordar problemas de interés común asociados al suministro de agua potable.

Conclusiones generales

Como se pudo analizar, en Colombia el marco normativo que orienta la gestión del agua potable así como el ordenamiento territorial, brindan una serie de principios, instrumentos y estrategias mediante los cuales es posible garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, a través del funcionamiento de las unidades administrativas y territoriales descentralizadas creadas por el Estado para tal fin.

En consecuencia, la disposición de estos elementos jurídicos permiten en la actualidad la consolidación de modelos de gestión intermunicipal del agua potable, a través del establecimiento de diálogos y conformación de esquemas asociativos entre entidades territoriales, los cuales mejoran entre otros aspectos la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, particularmente los servicios de agua potable y saneamiento básico³, que en la actualidad cuentan con nuevos instrumentos de gestión y planificación como son los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, cuyo fin esencial es mejorar las condiciones de vida de la población a partir del desarrollo de políticas integrales en el territorio, a través de las cuales se puede dar soluciones a problemas comunes a varios municipios, asociado con la prestación de los servicios de agua potable.

Aunque no todos estos elementos jurídicos facilitados específicamente por el sector de agua potable, son de carácter vinculante como los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento PDA, estos permiten el acercamiento entre diferentes entidades territoriales para abordar temas puntuales relacionados con la gestión del servicio de agua potable, que en un determinado momento puede conducir a la consolidación de esquemas asociativos de carácter regional como los dispuestos en las políticas espaciales, para facilitar la prestación conjunta de servicios públicos como el de agua potable.

Finalmente en el marco de los procesos de metropolización, las anteriores herramientas facilitan a los municipios la creación de escenarios de integración supramunicipal, mediante los cuales se puede promover la planificación territorial conjunta que aborde y solucione de manera integral problemas comunes a varios municipios, respondiendo de manera acertada a las necesidades y realidades territoriales de las distintas municipalidades. Del mismo modo, esto también facilita la

³ En el caso del servicio de agua potable y saneamiento básico, es importante destacar que las asociaciones entre diferentes entidades territoriales también puede realizarse en el marco de los Planes Departamentales de Agua potable y Saneamiento Básico, creados como instrumentos de gestión para optimar los recursos naturales, humanos y económicos orientados a suministrar este tipo de servicios a la población.

formalización de este tipo de escenarios en el orden jurídico y permite la creación de nuevas estructuras de gestión territorial a escala intermunicipal.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Cupido.
- Bolaños Trochez, Francly Viviana (2014). La gestión del agua potable como hecho metropolitano. Caso: Corredor metropolitano Cali-Yumbo. Tesis de pregrado no publicada, Facultad de Humanidades, Universidad del Valle.
- Cardona López, Alberto. (2010). Consideraciones sobre el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. En: *Seminario de econometría* (Agosto: Bogotá). Dirección de estudios económicos. Departamento Nacional de Planeación.
- Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, e. a. (1997). Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Colombia, en *Plan Regional de Inversiones en ambiente y salud*. Bogotá: Organización panamericana de la salud.
- Decreto 1541/1978, de 26 de Julio de 1978, Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973, En Diario Oficial, agosto 21 de 1978.
- Ley 142/1994, de 11 de Julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de Julio de 1994, En Diario oficial. No. 41.433, Bogotá D.C, Colombia.
- Ley 373/1997, de 11 de Junio de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, En Diario oficial No. 43058, Bogotá D.C, Colombia.
- Ley 715/2001, de 21 de Diciembre de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, En Diario oficial No. 44654, Bogotá D.C, Colombia.
- Ley 1176/2007, de 27 de Diciembre de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, En Diario oficial No. 46854, Bogotá D.C, Colombia.
- Ley 1454/2011, de 28 de Junio de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, En Diario Oficial No. 48.115388, Bogotá D.C, Colombia.
- Ley 1625/2013, de 29 de Abril de 2013, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, En Diario oficial No. 48776, Bogotá D.C, Colombia.
- Ley 388/1997, de 18 de Julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, En Diario Oficial No. 43.091, Bogotá D.C, Colombia.
- ONU-Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat.