Impacto del derecho sancionatorio administrativo en el acceso al agua potable: actuación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia (2020–2025)

Fabian Casallas Rodriguez

Directora del trabajo: Diana Paola Corredor Pamplona

Universidad Santo Tomas de Tunja

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

2026

Tabla de Contenido

Introducción 4

Capitulo I

Generalidades

1.1. Derecho Sancionatorio Administrativo 7

1.2. Principios del derecho sancionatorio 9

1.3. El derecho sancionatorio en los servicios públicos domiciliarios 11

1.4. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: Fundamentos normativos y jurisprudenciales de su potestad sancionatoria 13

1.5. Marco Constitucional 15

1.6. Marco Jurisprudencial 19

1.7. Marco Legal 22

1.8. Ley 142 de 1994 23

1.9. Decreto 1369 de 2020: Modificación de la Estructura de la SSPD 24

1.10. Decreto 1547 de 2022: Modificación de Funciones en la SSPD 26

1.11. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA (Ley 1437 de 2011) 28

1.12. Reflexiones Finales 31

Capítulo II

El ejercicio sancionatorio de la Superservicios: Análisis de casos emblemáticos entre 2020 y 2025 .....

2.1. *El caso Acualcos*: Sanción por suministro de agua no apta para el consumo humano 36

2.1.1. El marco normativo aplicable 38

2.1.2. Datos relevantes en el desarrollo del caso 39

2.1.3. La sanción como medida correctiva y preventiva 41

2.3. Sanciones en contextos de vulnerabilidad: el caso de las zonas de Bajamar ... 41

2.3.1. Contexto socioeconómico y geográfico de las zonas de bajamar 43

2.3.2. El rol de la Superservicios en contextos de exclusión 45

2.3.3. El papel de la jurisprudencia en contextos de vulnerabilidad 45

2.4. Sanciones y medidas regulatorias en tiempos de pandemia (COVID-19) 46

2.4.1. Marco normativo y regulatorio durante la emergencia sanitaria 47
2.4.2. La función sancionatoria de las Superservicios en tiempos de pandemia 48
2.4.3. Impacto social de las sanciones durante la pandemia 49
2.4.4. La jurisprudencia y el mínimo vital de agua 49
2.5. Responsabilidad del Estado por omisión en la prestación de agua potable en las zonas rurales 50
2.5.1. Contexto rural del acceso al agua potable en Colombia 52
2.5.2. El papel de la Supersevicios en zonas rurales 52
2.5.3. Jurisprudencia sobre la responsabilidad del Estado por falta de acceso al agua 53
2.6. Puntos importantes de los casos analizados 54
Capitulo III
Impacto de las sanciones en la garantía del derecho al agua potable: Avances y desafíos 55
3. Avances logrados a partir de la acción sancionatoria 58
3.1. Desafíos persistentes en la garantía del derecho al agua 61
3.2. Impacto jurídico y social de la acción sancionatoria 67
3.3. Retos y propuestas de mejora 70
Conclusiones 73
Referencias 75

Tabla de Cuadros

Cuadro 1. Fundamentos constitucionales de la potestad sancionadora de la Superservicios 16
Cuadro 3: Principales leyes y decretos que aplican a los servicios públicos domiciliarios 23
Cuadro 4: Modificación de la Estructura de la SSPD 26
Cuadro 5: Modificación de funciones de la SSPD 27
Cuadro 6: Etapas esenciales del procedimiento sancionatorio administrativo 29
Cuadro 7: Efectos del régimen sancionatorio 33
Cuadro 8: Análisis comparativo sobre los casos analizados 54
Cuadro 9: Cobertura de servicio de agua a nivel nacional (2022-2024) 62
Cuadro 10. Principios jurídicos aplicables a las sanciones en servicios públicos de agua potable 67
Cuadro 11: Propuestas de política pública para mejorar la función de la acción sancionatoria 72

Tabla de Imágenes

Imagen 1: Organigrama Decreto 1369 de 2020 25

Introducción

El acceso al agua potable constituye uno de los pilares fundamentales para la garantía de la dignidad humana y la consolidación del Estado Social de Derecho en Colombia. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, el servicio público de acueducto ha sido reconocido como un componente esencial para la materialización de derechos fundamentales, lo cual ha dado lugar a la intervención del legislador, de la jurisprudencia y de distintas entidades de control para asegurar su prestación continua, eficiente y equitativa (Moncayo Córdoba, 2022). En este sentido, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ha desempeñado un rol protagónico, no solo como organismo de inspección, vigilancia y control, sino también como autoridad sancionatoria frente a los prestadores que incumplen los estándares de calidad, cobertura y continuidad exigidos por la ley.

En este sentido, el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **abre** un debate significativo en torno a su **verdadera capacidad** para incidir en la mejora del acceso al agua potable. Esta problemática **resulta particularmente relevante** en un país como Colombia, donde **persisten marcadas brechas** territoriales y sociales en la prestación de este servicio. Si bien el marco normativo y regulatorio ha **tenido transformaciones importantes** en las últimas décadas, aspectos como la ruralidad, la dispersión geográfica de numerosas comunidades y los elevados niveles de pobreza **siguen configurando barreras estructurales** que limitan el acceso **material** al agua potable (Méndez, 2020). En este contexto, **se hace necesario examinar** si las sanciones impuestas a las empresas prestadoras del servicio de acueducto **se restringen** a una función meramente punitiva o si, por el contrario, **propician transformaciones concretas** que se traduzcan en **condiciones de vida más dignas** para los usuarios.

La discusión sobre el derecho sancionatorio administrativo en los servicios públicos

domiciliarios no es reciente, sino que ha sido **ampliamente abordada** por la doctrina, lo que ha permitido reconocer su carácter particular. En este contexto, la potestad sancionadora no puede entenderse únicamente desde una visión clásica del ius puniendi, ya que debe **articularse** con la naturaleza esencial de los servicios públicos y con la garantía de los derechos fundamentales de los usuarios, lo cual implica la existencia de límites materiales y finalidades específicas en su ejercicio. En ese sentido, las sanciones administrativas no se reducen a una función meramente correctiva frente al incumplimiento normativo, sino que también cumplen un papel dentro de la **estrategia de política pública**, orientado a asegurar que servicios fundamentales como el acceso al agua potable se presten en condiciones de eficiencia, continuidad y cobertura, de acuerdo con los mandatos constitucionales (Zárate Pérez, 2018). Así, la sanción deja de ser vista solo como castigo y pasa a concebirse como un instrumento para **modular** el comportamiento de los prestadores hacia el interés general. Desde esta perspectiva, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios enfrenta una función compleja, ya que su actuación se sitúa entre la regulación del sector, la protección de los usuarios y la defensa del interés general, lo que exige un mayor nivel de **justificación y argumentación** en sus decisiones sancionatorias.

En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2025) ha **reiterado** de manera **constante** que el acceso universal, suficiente y seguro al agua potable constituye una obligación que recae directamente sobre los Estados, quienes, en consecuencia, deben adoptar medidas regulatorias y mecanismos efectivos de control, **incluyendo** las sanciones orientadas a prevenir vulneraciones y corregir deficiencias en la prestación del servicio. En consonancia con este marco, Colombia ha desarrollado una **jurisprudencia** consistente, en la cual la Corte Constitucional ha reconocido el derecho al agua como un elemento estrechamente ligado a la garantía efectiva de derechos fundamentales como la vida y la salud, lo que refuerza la necesidad de que las autoridades adopten acciones concretas para **garantizar** su prestación en condiciones adecuadas (Cardozo, 2021). En adición, la administración pública y los entes de control deben actuar en coherencia con estos estándares, promoviendo correctivos inmediatos frente a los prestadores que afectan a la población usuaria.

En este contexto, se plantea la pregunta de investigación que orienta el presente

trabajo de grado: ¿De qué manera el ejercicio del derecho sancionatorio administrativo por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha contribuido a mejorar el acceso al servicio de agua potable en Colombia entre los años 2020 y 2025, a través de casos concretos de intervención en distintas regiones del país?, para responder a este interrogante, el estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter socio jurídico, apoyado en el método de estudio de casos.

Los casos analizados fueron seleccionados con base en criterios metodológicos definidos, orientados a identificar casos emblemáticos, entendidos como aquellos que: (i) involucran afectaciones significativas al derecho fundamental al agua potable; (ii) evidencian el ejercicio efectivo de la potestad sancionatoria de la SSPD frente a incumplimientos graves o reiterados de los prestadores; y (iii) permiten analizar tensiones entre la función sancionatoria del Estado y la garantía de la continuidad y calidad del servicio, especialmente en contextos de vulnerabilidad social y territorial.

En coherencia con la pregunta de investigación, el objetivo general de la tesis es analizar de qué manera el ejercicio del derecho sancionatorio administrativo por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha contribuido a la mejora del acceso al servicio de agua potable en Colombia entre los años 2020 y 2025, mediante el estudio de casos concretos de intervención en distintas regiones del país. Con el fin de desarrollar la presente investigación, se plantean tres objetivos específicos orientados a abordar el problema de manera **integral y sistemática**. En primer lugar, se propone examinar el marco normativo y jurisprudencial que regula la potestad sancionatoria administrativa de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el propósito de **delimitar** su alcance, así como identificar sus principales fundamentos y límites en relación con la garantía del derecho fundamental al agua potable. En segundo lugar, se busca estudiar casos **representativos** de sanciones impuestas por la entidad durante el periodo de estudio, a fin de evidenciar cómo estas decisiones han **influido** en la gestión, regulación y prestación del servicio de acueducto. Finalmente, se pretende evaluar el impacto de dichas decisiones sancionatorias en el acceso y la calidad del agua potable para los usuarios, con especial énfasis en contextos caracterizados por condiciones de vulnerabilidad **social, económica y territorial**.

En ese sentido, el presente trabajo de grado no se limita **únicamente** a describir cómo se ejerce el derecho sancionatorio administrativo, sino que busca analizar de manera **crítica y reflexiva** su impacto **efectivo** en la garantía del derecho humano al agua potable. Para ello, se utiliza una metodología que combina el análisis del marco normativo y la jurisprudencia con el estudio de algunos casos **representativos**, así como la revisión de sus efectos en los usuarios, lo que permite tener una visión más clara e **integral** del problema. Esta perspectiva parte de la idea de que el agua potable no debe entenderse únicamente como un servicio, sino como un derecho humano fundamental, cuya protección requiere una actuación estatal **coherente, firme y efectiva** (Pedraza, 2024).

Capítulo I

Generalidades

1.1. Derecho Sancionatorio Administrativo

El derecho sancionatorio administrativo puede entenderse como una manifestación del ius puniendi del Estado, que en este caso es ejercido por la Administración Pública. Su finalidad principal es asegurar el cumplimiento del orden jurídico y proteger el interés general. A diferencia del derecho penal, que se orienta principalmente a la protección de bienes jurídicos mediante la imposición de penas, el derecho sancionatorio administrativo busca más bien corregir, prevenir y desincentivar conductas que incumplen las normas que regulan distintos sectores de la actividad social y económica, especialmente aquellos relacionados con la función administrativa y con la prestación de servicios públicos (García de Enterría & Fernández, 2017).

Desde un punto de vista conceptual, este campo del derecho está conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos que regulan la facultad que tiene la Administración para imponer sanciones cuando se incumplen deberes de carácter administrativo. Esta potestad no surge de manera independiente, sino que responde a la necesidad de garantizar la eficacia de las normas administrativas y de permitir que las autoridades públicas puedan cumplir los fines esenciales del Estado, tal como lo establece el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (Sentencia C-214 de 1994).

En el contexto colombiano, la Corte Constitucional ha señalado en diferentes oportunidades que el derecho sancionatorio administrativo hace parte del sistema de control del Estado. Sin embargo, también ha advertido que su ejercicio debe desarrollarse dentro de los límites propios de un Estado social. En la Sentencia C-212 de 1994, por ejemplo, el tribunal indicó que la potestad sancionadora de la Administración es válida siempre que se ejerza respetando principios como la legalidad, **el debido proceso** y la proporcionalidad. Esto busca evitar que las sanciones se conviertan en mecanismos **arbitrarios o desproporcionados** de control. Además, la Corte ha señalado **la continuidad** *de esta línea* en varios pronunciamientos, debido a que, aunque las sanciones administrativas tienen un carácter punitivo similar al de las sanciones penales, no pueden equipararse completamente a estas (Sentencia C-212 de 1994).

En este orden de ideas, un aspecto importante del derecho sancionatorio administrativo es su carácter **instrumental y funcional.** Esto significa que las sanciones no se imponen como un fin en sí mismo, sino como un medio para asegurar el cumplimiento de las normas administrativas y corregir comportamientos que afectan el **correcto** funcionamiento de la gestión pública. En este sentido, la sanción administrativa cumple principalmente una función preventiva y correctiva, ya que busca restablecer el orden jurídico cuando este ha sido vulnerado y evitar que las conductas infractoras vuelvan a repetirse. Esta función resulta especialmente relevante en sectores que cuentan con una regulación estricta, donde el incumplimiento de las normas puede tener consecuencias importantes para los derechos de las personas y para los intereses colectivos (Nieto, 2016).

De igual forma, el derecho sancionatorio administrativo se distingue por tener un carácter **sectorial, técnico o especializado.** A diferencia del derecho penal, que se aplica de manera general a todos los ciudadanos frente a la comisión de conductas tipificadas como delito, las sanciones administrativas suelen dirigirse a personas o entidades que mantienen una relación particular con la Administración. Este es el caso, por ejemplo, de concesionarios, operadores de servicios públicos o de aquellos particulares que desarrollan actividades que están sometidas a la vigilancia y control del Estado. Esta relación justifica la existencia de regímenes sancionatorios específicos, adaptados a las particularidades de cada sector, siempre que se respeten las garantías mínimas del debido proceso (Santofimio Gamboa,

2018).

En Colombia, el marco normativo general del derecho sancionatorio administrativo se encuentra principalmente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual establece las reglas procedimentales aplicables a las actuaciones sancionatorias de las autoridades administrativas. El CPACA no solo regula las etapas del procedimiento sancionatorio, sino que incorpora principios orientadores que buscan asegurar la legalidad y legitimidad de la actuación administrativa. De esta manera, el legislador reconoce que el ejercicio de la potestad sancionadora debe estar acompañado de garantías procesales suficientes para proteger los derechos de los administrados.

1.2. Principios del derecho sancionatorio

El ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Administración Pública se encuentra sometido a un conjunto de principios que actúan como límites materiales y procedimentales al ius puniendi estatal. Estos principios no solo garantizan la legitimidad de la actuación administrativa, sino que aseguran la protección de los derechos fundamentales de los administrados en el marco del Estado social de derecho. La Corte Constitucional ha señalado que, aunque el derecho sancionatorio administrativo es autónomo frente al derecho penal, comparte con este una naturaleza punitiva común, lo que justifica la aplicación de garantías similares, adaptadas a la especificidad del ámbito administrativo.

El principio de legalidad constituye el eje estructural del derecho sancionatorio administrativo. Este principio exige que tanto las conductas sancionables como las sanciones aplicables estén previamente establecidas en la ley, en sentido material. En el caso colombiano, este mandato encuentra su fundamento directo en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual consagra el derecho al debido proceso y establece que este debe aplicarse tanto en actuaciones judiciales como administrativas. A partir de esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ninguna autoridad administrativa puede imponer sanciones si no cuenta con una habilitación legal previa y expresa. Del mismo modo, ha indicado que las infracciones y las sanciones no pueden crearse a través de actos administrativos, ya sean de carácter general o particular. Así las cosas, en el ámbito administrativo el principio de legalidad implica que las autoridades deben actuar conforme a

normas previamente establecidas, que sean claras y precisas, y que definan de manera adecuada los límites de la potestad sancionadora.

Relacionado con el principio de legalidad se encuentra el principio de tipicidad. De acuerdo con este, las conductas que constituyen infracciones administrativas deben estar descritas de manera clara y expresa en la norma. Aunque en el derecho administrativo la tipicidad suele admitir cierto grado de flexibilidad, esta no puede llegar al punto de generar indeterminación absoluta. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que la tipicidad administrativa puede ser más abierta que la penal; sin embargo, también ha señalado que las normas sancionatorias deben permitir que los administrados conozcan con anticipación cuáles conductas están prohibidas y qué consecuencias jurídicas pueden derivarse de su incumplimiento.

Otro de los principios esenciales en esta materia es el del **debido** proceso, el cual se aplica **de manera plena** en las actuaciones sancionatorias de carácter administrativo. El artículo 29 de la Constitución establece que este derecho debe garantizarse en toda actuación judicial o administrativa. Esto significa que las personas sometidas a un proceso sancionatorio tienen derecho a ser **oídas**, a presentar y controvertir pruebas, a recibir una decisión debidamente motivada y a impugnarla a través de los recursos previstos en la ley. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) desarrolla estas garantías al establecer las etapas del procedimiento sancionatorio y al exigir a las autoridades el respeto de las **mínimas garantías procesales**. En este sentido, el debido proceso se configura como uno de los límites más **significativos** frente al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Por otro lado, el principio de proporcionalidad constituye también un elemento central dentro del derecho sancionatorio administrativo. Este principio exige que exista una relación razonable entre la sanción impuesta y la gravedad de la conducta que se pretende sancionar, teniendo en cuenta el daño ocasionado y las circunstancias particulares del caso. La doctrina y la jurisprudencia han señalado que una sanción que resulte desproporcionada puede vulnerar el debido proceso y afectar el principio de justicia material, incluso cuando la conducta sancionada se encuentre claramente prevista en la norma. En el ámbito administrativo, la proporcionalidad se refleja tanto en la graduación de la sanción como en

la elección del tipo de sanción aplicable, lo que implica que la autoridad debe justificar de manera adecuada la decisión adoptada (Santofimio Gamboa, 2018).

Finalmente, el principio de *non bis in idem* prohíbe que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos y con fundamento en la misma causa. Este principio, de raigambre constitucional, resulta plenamente aplicable al derecho sancionatorio administrativo, incluso cuando concurren diferentes autoridades o regímenes sancionatorios. Se ha precisado que el *non bis in idem* se vulnera cuando existe identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico, lo que obliga a las autoridades administrativas a coordinar sus actuaciones y evitar duplicidades sancionatorias.

1.3. El derecho sancionatorio en los servicios públicos domiciliarios

El derecho sancionatorio en los servicios públicos domiciliarios constituye una expresión específica de la potestad punitiva del Estado orientada a garantizar la prestación eficiente, continua y de calidad de servicios esenciales para la satisfacción de necesidades básicas de la población. En el ordenamiento jurídico colombiano, estos servicios adquieren una relevancia especial, en la medida en que se encuentran estrechamente vinculados con la realización de derechos fundamentales y con los fines esenciales del Estado social de derecho, particularmente aquellos relacionados con la dignidad humana, la salubridad pública y el bienestar general (Constitución Política, arts. 1 y 365).

La Constitución Política de 1991 establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que este tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Para cumplir con esta función, el constituyente facultó al legislador para definir el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, así como los mecanismos de regulación, vigilancia y control necesarios para garantizar su adecuada prestación (art. 365 y 370). En desarrollo de este mandato, el Congreso expidió la Ley 142 de 1994, norma que constituye el eje central del régimen de los servicios públicos domiciliarios y que asigna a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios competencias específicas en materia sancionatoria.

El derecho sancionatorio en este ámbito se justifica en la necesidad de corregir y prevenir conductas de los prestadores que puedan afectar la calidad, continuidad o

accesibilidad de los servicios. La Corte Constitucional ha señalado que, debido a la **importancia** esencial de los servicios públicos domiciliarios, el Estado no solo está facultado para intervenir en su prestación, sino que además tiene el deber de hacerlo cuando sea necesario para garantizar su **correcto** funcionamiento. Esto incluye la posibilidad de imponer sanciones administrativas en aquellos casos en que los operadores incumplan sus obligaciones de manera **grave o reiterada** (Sentencia C-150 de 2003). En este sentido, la intervención sancionatoria del Estado busca principalmente proteger el interés general y **resguardar** los derechos de los usuarios que dependen de estos servicios.

En el marco de la Ley 142 de 1994, la potestad sancionadora de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se configura como un mecanismo de control administrativo orientado a asegurar que los prestadores cumplan con las obligaciones que les **establece** la ley y los contratos de prestación del servicio. Para ello, la entidad cuenta con diferentes tipos de sanciones, entre las que se encuentran las multas, las órdenes administrativas y la adopción de medidas correctivas. No obstante, estas decisiones deben adoptarse siempre respetando los principios propios del derecho sancionatorio administrativo y las garantías del debido proceso. Por esta razón, el derecho sancionatorio en materia de servicios públicos no debe entenderse únicamente como una forma de **represalia**, sino también como una herramienta de regulación que contribuye a corregir fallas en la prestación del servicio (Santofimio Gamboa, 2018).

Un aspecto especialmente relevante en este campo es la relación que existe entre el derecho sancionatorio y la protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha señalado en varias oportunidades que ciertos servicios públicos, como el acceso al agua potable, tienen una relación directa con derechos fundamentales como la vida, la salud y la dignidad humana. Esta conexión implica que el Estado tiene un deber reforzado de **supervisión** y control sobre su prestación (Sentencia T-410 de 2003). Así las cosas, la actividad sancionatoria de la Administración no se limita a verificar el cumplimiento de normas técnicas o contractuales, sino que también busca **prevenir** situaciones que puedan vulnerar los derechos de los usuarios.

En este contexto, el derecho sancionatorio administrativo cumple un papel importante dentro del enfoque de derechos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Cuando se sanciona a prestadores que suministran agua no apta para el consumo humano, que suspenden el servicio sin justificación o que incumplen los estándares mínimos de calidad, lo que se busca en el fondo es proteger a los usuarios frente a situaciones que pueden afectar **gravemente** su salud y sus condiciones de vida. Por esta razón, la potestad sancionadora del Estado no solo funciona como un mecanismo de control, sino también como una herramienta para garantizar de manera efectiva ciertos derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2015).

Sin embargo, el ejercicio de esta potestad también plantea algunos **desafíos** importantes. Por un lado, la Administración debe actuar con firmeza frente a los incumplimientos de los prestadores, especialmente cuando estos afectan la continuidad o la calidad del servicio. Pero, al mismo tiempo, debe asegurarse de que las sanciones se impongan respetando plenamente principios como la legalidad, la proporcionalidad y el debido proceso. En ese sentido, la Corte Constitucional ha advertido que fortalecer las facultades sancionatorias de las autoridades administrativas no puede convertirse en una justificación para adoptar decisiones arbitrarias o desproporcionadas que desconozcan las garantías de quienes son investigados o sancionados (Sentencia C-263 de 2016).

Por último, también es importante tener en cuenta que los servicios públicos domiciliarios se caracterizan por su **complejidad técnica**. Esto implica que las autoridades encargadas de imponer sanciones deben contar con criterios claros y objetivos al momento de evaluar las conductas de los prestadores. La jurisprudencia ha señalado que las decisiones sancionatorias deben estar debidamente motivadas y apoyadas en pruebas técnicas suficientes, de manera que se garantice la transparencia y la razonabilidad de la actuación administrativa (Consejo de Estado, Sección Primera, 2017). Este aspecto resulta especialmente relevante en los casos relacionados con la calidad del agua potable, donde las decisiones de la Administración deben basarse en información técnica confiable que permita determinar si realmente se han incumplido los estándares exigidos.

1.4. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: Fundamentos normativos y jurisprudenciales de su potestad sancionatoria.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, creada a partir de la Ley 142 de

1994, es una de las entidades **fundamentales** dentro del sistema colombiano encargado de la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos. Su función principal es **garantizar** que servicios como la energía, el gas, el acueducto, el alcantarillado y el aseo se presten de manera continua, eficiente y con niveles de calidad que respondan a las **exigencias** de los usuarios. De esta forma, la entidad busca **asegurar** que la prestación de estos servicios se realice en condiciones adecuadas y conforme a las obligaciones establecidas en la normativa vigente (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

Para el cumplimiento de este mandato, la Superservicios está dotada de diversas competencias, entre las que destaca la potestad sancionatoria, concebida como una herramienta destinada a corregir comportamientos contrarios al régimen legal de los servicios públicos y a asegurar el respeto por los derechos de los usuarios.

> El artículo 2 de la Constitución Política constituye el primer fundamento constitucional implícito de la potestad sancionatoria de la Administración Pública, al contemplar como fines esenciales del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Ello implica que la Administración debe propender por el mantenimiento de las condiciones que permitan el disfrute de los derechos de las personas, para lo cual deberá utilizar, si es del caso, las facultades sancionatorias inherentes al ejercicio del poder público (Corte constitucional, SU-1010,2008)

La cita anterior constituye un punto de partida obligatorio, pues subraya la legitimidad constitucional de las medidas sancionatorias y su relación con la efectividad de los derechos. Por ende, el estudio de la potestad sancionadora en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante, Superservicios) exige partir de un análisis integral que abarque tanto los fundamentos constitucionales y legales como los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales que han consolidado su rol en el sistema jurídico colombiano.

Desde esta perspectiva, es posible entender que la función sancionadora no tiene como **propósito** principal castigar por castigar. Más bien, su finalidad se orienta a proteger el **bien común** y, especialmente, a garantizar los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios. En ese sentido, este capítulo busca analizar el conjunto de normas y decisiones judiciales que regulan la potestad sancionatoria de la Superservicios, con especial

atención a su **desempeño** en el servicio público de agua potable. A partir de ello, se pretende ofrecer una **panorámica** general sobre su fundamento constitucional, su desarrollo en la legislación y en la reglamentación, así como su interpretación por parte de la jurisprudencia. Todo esto con el propósito de identificar hasta dónde llega esta función sancionadora y cuáles son sus **alcances** en relación con la garantía del acceso efectivo al agua potable en Colombia.

1.5. Marco Constitucional

El marco constitucional colombiano establece los principios que **guían** la prestación de los servicios públicos domiciliarios y define las facultades de las autoridades encargadas de ejercer su control. La Constitución de 1991 reconoce que los servicios públicos están directamente relacionados con la finalidad social del Estado, lo que implica que su **correcta** prestación resulta fundamental para garantizar derechos como la vida, la salud y la dignidad humana. En este contexto, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejerce su potestad sancionadora con fundamento en distintas disposiciones constitucionales que buscan proteger tanto el **bien común** como los derechos de los usuarios. Esto cobra especial importancia cuando se trata del acceso al agua potable, un recurso que no solo tiene un valor económico, sino que además resulta **crucial** para la subsistencia y el bienestar de las personas.

Desde esta perspectiva, la Constitución Política no solo **autoriza** la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos, sino que también establece **límites claros** y orientaciones para su ejercicio. En ese marco, cuando la Superservicios sanciona a los prestadores que incumplen los estándares legales y técnicos, lo hace en cumplimiento de un mandato constitucional que exige que los servicios públicos se presten con eficiencia, continuidad y calidad. Por esta razón, la potestad sancionadora no puede entenderse simplemente como una **facultad discrecional** de la Administración, sino como un **deber legal** que surge de la responsabilidad del Estado de garantizar condiciones de igualdad y equidad en el acceso al agua. Así, cada medida sancionatoria encuentra su justificación última en la necesidad de proteger el derecho de los usuarios a recibir un servicio que responda a los principios de dignidad y justicia social. Con el fin de ilustrar cómo la Carta Política establece los pilares que legitiman el ejercicio sancionador, a continuación, se presenta un cuadro que recoge los principales artículos constitucionales relacionados con los servicios

públicos, señalando sus contenidos esenciales, su finalidad constitucional y su relación directa con la potestad sancionatoria de la Superservicios en el ámbito del agua potable.

Cuadro 1. Fundamentos constitucionales de la potestad sancionadora de la Superservicios

Articulo C.P.	Contenido principal	Finalidad constitucional	Relación con la potestad sancionatoria de la Superservicios
Artículo 2	Fines esenciales del Estado: garantizar efectividad de principios, derechos y deberes.	Asegurar que el Estado proteja y materialice los derechos fundamentales	Justifica que la Administración imponga sanciones para garantizar el acceso efectivo al agua potable.
Artículo 365	Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; éste debe asegurar su prestación eficiente.	Consagrar la obligación estatal de organizar y vigilar la prestación de servicios.	Fundamenta la Existencia de órganos de control como la Superservicios con facultades correctivas.
Artículo 366	El bienestar general y la calidad de vida son finalidades sociales del Estado.	Orientar la acción estatal hacia la satisfacción de necesidades básicas.	Vincula la potestad sancionadora con la protección del derecho al agua como presupuesto de vida y salud.
Artículo 367	El legislador define el régimen jurídico de los servicios públicos.	Orientar la acción estatal hacia la satisfacción de necesidades básicas.	Permite que la Ley 142 de 1994 otorgue a la Superservicios la facultad de Sancionar a prestadores incumplidos.

Artículo 368	Autoriza que los servicios públicos puedan ser prestados por particulares bajo regulación y control estatal.	Ampliar cobertura y eficiencia mediante la participación de diferentes actores.	Legitima la intervención sancionadora de la Superservicios frente a prestadores privados.
Artículo 369	Reconoce la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de los servicios públicos.	Fortalecer la democracia participativa en el control social de los servicios.	Sustenta que las sanciones protejan a los usuarios y respondan a sus quejas y reclamos.
Artículo 370	Corresponde al presidente ejercer la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos por medio de la Superservicios.	Centralizar la función regulatoria en cabeza del Estado.	Es la base constitucional directa de la facultad sancionatoria de la Superservicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Carta Constitucional Colombiana (1991)

Como se observa, el marco constitucional configura un sistema coherente en el que la potestad sancionadora de la Superservicios encuentra plena legitimidad. El artículo 2, al señalar la efectividad de los derechos como fin esencial del Estado, conecta directamente la acción sancionadora con la protección del acceso al agua potable. De igual forma, los artículos 365 a 370 no solo definen la naturaleza de los servicios públicos, sino que consagran los mecanismos de organización, regulación y control que permiten al Estado vigilar y corregir la conducta de los prestadores. De allí que cada sanción no pueda entenderse como un acto aislado, sino como la expresión de un deber constitucional de velar por la calidad de vida y la dignidad de las personas.

En este orden de ideas, los preceptos constitucionales no se agotan en una declaración programática, sino que imponen obligaciones concretas al Estado. La Superservicios, como brazo técnico de inspección, vigilancia y control, traduce estas obligaciones en actuaciones específicas que buscan evitar fallas en la prestación del servicio de agua potable. Este sustento constitucional sirvió como punto de partida para que el legislador desarrollara un

marco legal y jurisprudencial específico que materializara esas disposiciones en la práctica, particularmente en lo que respecta al acceso al agua potable.

Ahora bien, el servicio público domiciliario de acueducto se encuentra definido en el numeral 14.22 del artículo 14 de la ley 142 de 1994, de la siguiente manera:

> 14.22. 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 Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte." (Ley 142, 1994)

En este sentido, como advierte Isaza (2015) "el derecho al agua está constituido por un conjunto de disposiciones que tienden a garantizar el acceso al agua y al saneamiento y aparecen en diferentes códigos (…) Este derecho no es eficaz si no se establece con precisión quién debe asegurar la puesta en práctica del mismo y quién debe asegurar su financiación" (p. 26). Esta reflexión permite comprender que el derecho al agua potable no puede ser entendido únicamente como una declaración normativa, sino como un entramado jurídico y administrativo que exige una definición clara de competencias, responsabilidades y mecanismos de garantía. En efecto, el reconocimiento formal de este derecho en textos constitucionales, legales o incluso en instrumentos internacionales, carece de sentido práctico si no se acompaña de una estructura institucional que lo haga exigible y real en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Ahora bien, Como lo menciona Isaza (2015) la jurisprudencia constitucional ha desempeñado un papel decisivo en la consolidación del régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. A través de sus pronunciamientos, la Corte Constitucional no solo ha precisado el alcance del derecho al agua como derecho fundamental (Sentencia T-418 de 2010) en armonía con lo dispuesto en el artículo 366 de la Constitución Política (1991*),* Al contrario, la jurisprudencia ha desarrollado nociones como la de "justicia distributiva", entendida como el deber estatal de destinar recursos y coordinar esfuerzos orientados a mitigar la situación de quienes se encuentran en condiciones de pobreza (Sentencia T-888 de 2008). Igualmente, ha resaltado el principio de "dignidad humana",

que se proyecta en la protección de la autonomía personal, las condiciones materiales de existencia y la integridad física y moral (Sentencia T-881 de 2002).

1.6. Marco Jurisprudencial

La jurisprudencia constitucional colombiana ha desempeñado un papel central en la consolidación del derecho al agua potable como derecho fundamental y en la delimitación de las competencias del Estado para regular, vigilar y sancionar a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios. La Corte ha venido reconociendo **progresivamente** que el agua no solo es un servicio público esencial, sino también un **elemento clave** para garantizar derechos fundamentales como la vida, la salud, la dignidad humana y la salubridad pública. Este desarrollo jurisprudencial resulta especialmente **relevante** para analizar el derecho sancionatorio administrativo en el sector de los servicios públicos domiciliarios, ya que **proporciona fundamento y guía** a la actuación de autoridades como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cuando ejercen su **capacidad** sancionadora.

Uno de los primeros pronunciamientos relevantes en esta materia es la Sentencia T-578 de 1992, en la cual la Corte Constitucional **reconoció** expresamente que el agua constituye una **fuente vital** para la vida y que la ausencia del servicio de acueducto puede afectar directamente el derecho fundamental a la vida. En esta decisión, el Tribunal señaló que los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado adquieren un carácter **fundamental** cuando su falta o su prestación deficiente compromete derechos como la vida, la salud y la salubridad pública, previstos en los artículos 11, 49, 365 y 366 de la Constitución Política. Este pronunciamiento marcó un **hito** en la jurisprudencia constitucional, ya que sentó las bases para que posteriormente el acceso al agua comenzara a reconocerse como un derecho fundamental que puede ser protegido a través de la acción de tutela (Sentencia 578 de 1992).

Posteriormente, la Sentencia T-232 de 1993 **profundizó** esta línea jurisprudencial al establecer que el consumo humano del agua debe tener **precedencia** frente a otros usos, como los industriales o económicos. En este caso, la Corte **admitió** la acción de tutela al evidenciar que el agua destinada al consumo de la comunidad estaba siendo desviada para actividades **fábricas**, lo cual afectaba directamente a la población. Este pronunciamiento resulta

significativo también desde la perspectiva del derecho sancionatorio, pues refuerza el deber del Estado de intervenir, regular e incluso **imponer sanciones** a aquellas conductas que puedan poner en riesgo el acceso **prioritario** al agua para consumo humano. De esta manera, se legitima la adopción de medidas correctivas frente a los prestadores del servicio cuando se presentan situaciones de este tipo (Sentencia T-232 de 1993).

Con el paso del tiempo, la jurisprudencia constitucional **amplió** el alcance del derecho al agua. En la Sentencia T-546 de 2009, la Corte introdujo el concepto de **mínimo vital de agua**, señalando que incluso en aquellos casos en que exista una causa legal para suspender el servicio, las autoridades y los prestadores deben garantizar el suministro de una **cantidad mínima necesaria** para proteger derechos fundamentales como la vida, la salud y la dignidad humana. Este criterio tiene **efectos directos** en el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa, ya que establece ciertos **límites** a las decisiones relacionadas con la suspensión del servicio y exige que las autoridades de vigilancia y control adopten un enfoque que **priorice la salvaguarda** de los derechos fundamentales (Sentencia T-546 de 2009).

Más adelante, decisiones como la Sentencia T-223 de 2018 **confirmaron** la consolidación del agua como un derecho fundamental. En este fallo, la Corte **subrayó** el carácter fundamental del agua potable y del saneamiento básico, y destacó la **responsabilidad progresiva del Estado** de garantizar su acceso, especialmente para las poblaciones que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad (Sentencia T-223 de 2018). Además, el Tribunal **resaltó** que la prestación de estos servicios no puede analizarse únicamente desde una lógica económica o de mercado, sino que debe orientarse a partir de un **enfoque basado en derechos humanos**. Esta interpretación resulta especialmente **relevante** para comprender el papel del derecho sancionatorio en los servicios públicos domiciliarios, pues refuerza la necesidad de una **intervención estatal efectiva** frente a incumplimientos que puedan afectar a las comunidades.

En la misma línea, la Sentencia T-012 de 2019 **reafirmó** que tanto el agua como el saneamiento básico constituyen derechos fundamentales cuya garantía corresponde al Estado de manera **progresiva y diferenciada**. En esta decisión, la Corte hizo especial énfasis en la obligación de brindar una **protección reforzada** a las comunidades en situación de

vulnerabilidad, lo cual implica que las autoridades administrativas deben ejercer sus funciones de regulación, vigilancia y sanción teniendo en cuenta **criterios específicos**. Este enfoque resulta particularmente **pertinente** para el análisis de los casos que se estudian en este trabajo, en los que la actuación sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se relaciona directamente con la protección de derechos fundamentales (T-012 de 2019).

De manera paralela al desarrollo jurisprudencial sobre el derecho al agua, la Corte Constitucional también ha ido **precisando** los límites de las competencias sancionatorias y jurisdiccionales que pueden ejercer las autoridades administrativas. En la Sentencia C-212 de 1994, por ejemplo, el Tribunal señaló que la posibilidad de que entidades administrativas, como las superintendencias, ejerzan funciones **con jurisdicción** constituye una excepción al principio de separación de funciones. Por esta razón, dicha **atribución** solo puede existir cuando se encuentra expresamente **establecida por la ley**. Este criterio resulta **fundamental** para entender que la potestad sancionadora de la Administración no es ilimitada, sino que debe ejercerse dentro de los **límites** definidos por el ordenamiento jurídico (C-212 de 1994).

De igual manera, la Sentencia C-272 de 1998 **brindó** claridad sobre la distribución de competencias en materia de regulación de los servicios públicos domiciliarios. En esta decisión, la Corte explicó que, aunque el Congreso de la República y el Presidente tienen la **competencia principal** para regular estos servicios, las entidades territoriales también pueden **adaptar y desarrollar** dichas normas de acuerdo con las particularidades y necesidades de sus territorios. Esta interpretación evidencia que la regulación y el control de los servicios públicos se desarrollan dentro de un **sistema institucional complejo**, que requiere **coordinación** entre los distintos niveles del Estado (C-272 de 1998).

Posteriormente, la Sentencia C-436 de 2013 reiteró que cuando se asignan funciones jurisdiccionales a entidades administrativas, estas deben ejercerse con pleno respeto por el debido proceso. La Corte enfatizó que es indispensable que las competencias estén claramente definidas y que existan garantías suficientes para las personas que puedan verse involucradas en estos procedimientos. De esta manera, se busca evitar que el ejercicio de estas funciones se realice de manera arbitraria.

Es de resaltar que la jurisprudencia actual mantiene esta línea, al reiterar que la potestad sancionatoria del Estado se encuentra directamente vinculada a la garantía de los derechos fundamentales y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, reforzando su carácter como instrumento legítimo de intervención administrativa, esto como se indica en T-161 de 2025, además sostiene que la garantía del derecho fundamental al agua potable no se agota en su reconocimiento formal, sino que exige la existencia de infraestructura adecuada que permita su acceso efectivo. En este sentido, ha señalado que las autoridades territoriales deben asegurar la prestación del servicio mediante la construcción, mantenimiento o implementación de soluciones alternativas cuando no existan sistemas convencionales, especialmente en zonas rurales.

1.7. Marco Legal

En Colombia, el artículo 365 de la Constitución (1991) establece que los servicios públicos son "inherentes a la finalidad social del Estado", lo que implica que el Estado tiene la obligación de intervenir en su provisión, al considerarlos elementos fundamentales para cumplir con su función social. Tradicionalmente, esta intervención se concretaba mediante la prestación directa de los servicios; sin embargo, en la actualidad ha evolucionado hacia un modelo de inspección, vigilancia y control sobre la prestación realizada por terceros, asegurando que dicha actividad económica cumpla con los estándares de eficiencia, continuidad y calidad exigidos por la normativa (Isaza, 2014). De manera complementaria, el artículo 334 de la Constitución Política establece que:

> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Esta disposición refuerza el marco legal que legitima la intervención estatal en la prestación de servicios públicos, incluyendo la potestad sancionadora de la Superservicios, al vincularla

con objetivos de bienestar social, equidad y sostenibilidad.

El marco legal que regula la potestad sancionadora de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) se encuentra principalmente en la Ley 142 de 1994, conocida como la "Ley de Servicios Públicos Domiciliarios". Esta norma constituye el eje central de la regulación en Colombia en materia de prestación de servicios como el agua potable, el saneamiento básico, la energía y el gas, como se evidencia a continuación:

Cuadro 3: Principales leyes y decretos que aplican a los servicios públicos domiciliarios

Principales leyes y decretos que aplican a los Servicios Públicos domiciliarios	
Ley 142 de 1994	Régimen de los servicios públicos domiciliarios y otras disposiciones.
Ley 143 de 1994.	Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad y otras disposiciones.
Ley 689 de 2001.	Modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.
Decreto 1369 de 2020.	Estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
Decreto 1370 de 2020	Planta de personal de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
Decreto 1547 de 2022.	Modifica unas funciones en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Fuente: Elaboración Propia con base a la normatividad vigente

1.8. Ley 142 de 1994

Es la norma principal que regula la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia y establece el marco general dentro del cual actúa la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. A través de esta ley se define un sistema de control, supervisión y sanción orientado a garantizar que los servicios se presten de manera adecuada. En particular, el artículo 79 **establece** varias funciones de la entidad, entre ellas la vigilancia del cumplimiento de la ley y de los actos administrativos, la supervisión de los contratos entre prestadores y usuarios, la exigencia de auditorías externas y la posibilidad de ordenar la toma

de muestras para verificar la calidad del agua. Estas facultades permiten a la Superservicios no solo **identificar posibles incumplimientos**, sino también actuar de manera preventiva para proteger los derechos de los usuarios y asegurar la continuidad y calidad del servicio.

Por su parte, el artículo 81 **refuerza** este esquema al reconocer expresamente la **capacidad sancionadora** de la entidad. A partir de esta disposición, la Superintendencia puede imponer **sanciones económicas** y adoptar otras **medidas correctivas** frente a los prestadores que incumplan sus obligaciones legales, contractuales o los estándares de calidad establecidos. De esta manera, la ley configura un sistema en el que la potestad sancionadora se encuentra **estrechamente ligada** con las funciones de vigilancia e inspección, permitiendo que las irregularidades detectadas puedan ser **investigadas, documentadas y corregidas de manera oportuna.**

Además, la ley contempla **instrumentos que facilitan** el ejercicio de estas funciones, como la posibilidad de **contratar laboratorios externos** para realizar análisis de la calidad del agua o la operación del Sistema Único de Información (SUI), que permite **recopilar y organizar información** sobre la prestación de los servicios públicos. Estos mecanismos aportan **soporte** técnico y evidencia objetiva que pueden sustentar los procesos de control y los eventuales procedimientos sancionatorios.

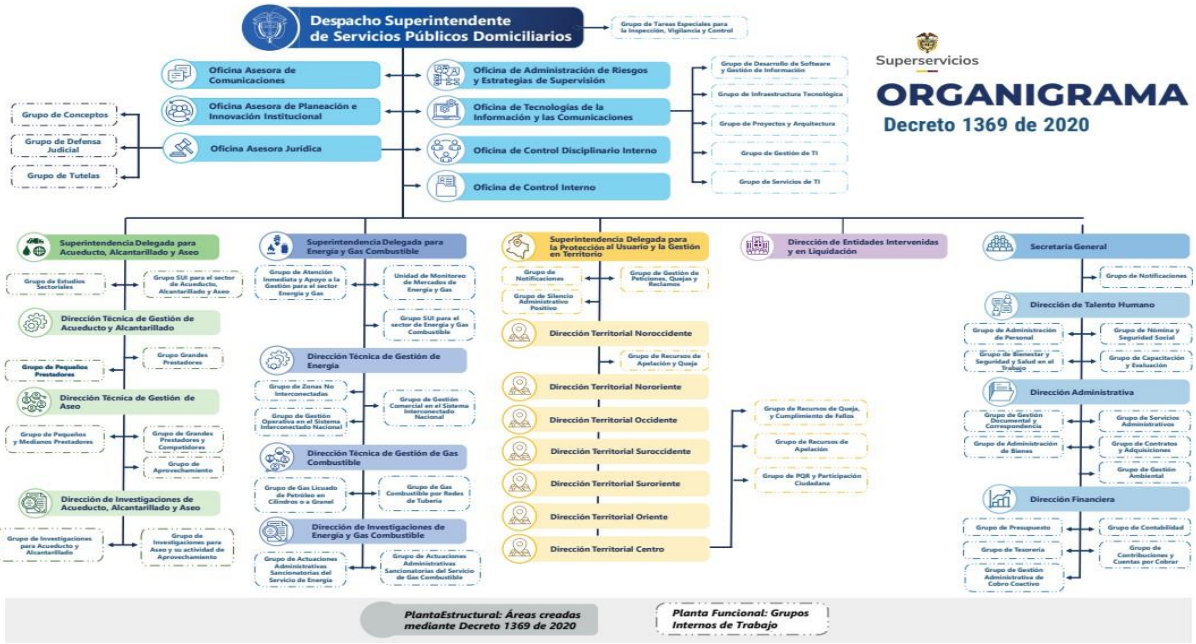
1.9. Decreto 1369 de 2020: Modificación de la Estructura de la SSPD

Esta norma **introdujo** cambios importantes en la **organización interna** de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Su propósito principal fue **fortalecer la capacidad** de la entidad para **desempeñar de manera más eficiente** sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, con el fin de garantizar una **protección más efectiva** de los derechos de los usuarios. Para lograrlo, **se crearon nuevas dependencias** y se **ajustaron las funciones** de algunas de las ya existentes, buscando mejorar la **coordinación interna** y optimizar el **funcionamiento de la entidad**. Estas modificaciones respondieron a la necesidad de **adaptar la estructura institucional** a los retos que implica **supervisar un sector tan complejo** como el de los servicios públicos domiciliarios.

Más allá de los cambios organizativos reflejados en el organigrama institucional, este

decreto también representa una transformación en la forma en que la SSPD entiende y ejerce su labor de supervisión. La reorganización permitió adoptar un enfoque más integral y especializado por sectores, que no solo se centra en verificar el cumplimiento de las normas, sino también en evaluar aspectos como la eficiencia de los prestadores, la calidad del servicio y el impacto que este tiene en la vida de los usuarios. De esta manera, el decreto buscó fortalecer el papel de la Superintendencia como entidad encargada de velar porque los servicios públicos domiciliarios se presten de manera adecuada, eficiente y con criterios de calidad que respondan a las necesidades de la población.

Imagen 1: Organigrama Decreto 1369 de 2020



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2020). Organigrama institucional: Decreto 1369 de 2020 [Gráfico]. *Superservicios* https://www.superservicios.gov.co/Nuestra-entidad/Quienes-somos/Organigrama

Uno de los avances más importantes que introdujo el decreto fue la especialización de las diferentes unidades internas de la entidad. Esto permite que cada dependencia fortalezca sus capacidades técnicas y operativas en el área que le corresponde. En la práctica, significa que las decisiones ya no se basan únicamente en una supervisión general, sino que cada sector de los servicios públicos cuenta con equipos especializados que conocen de manera más profunda las particularidades de su campo, ya sea en temas relacionados con la calidad del

agua potable, la prestación del servicio de energía eléctrica o la gestión del gas.

Asimismo, el decreto incorpora un componente importante de modernización administrativa, al promover procesos internos más eficientes y una mejor articulación entre las distintas áreas de la entidad. Gracias a estos ajustes, la Superintendencia puede responder con mayor rapidez frente a posibles irregularidades, facilitando la toma de decisiones y permitiendo brindar una atención más oportuna a los usuarios cuando se presentan problemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Cuadro 4: Modificación de la Estructura de la SSPD

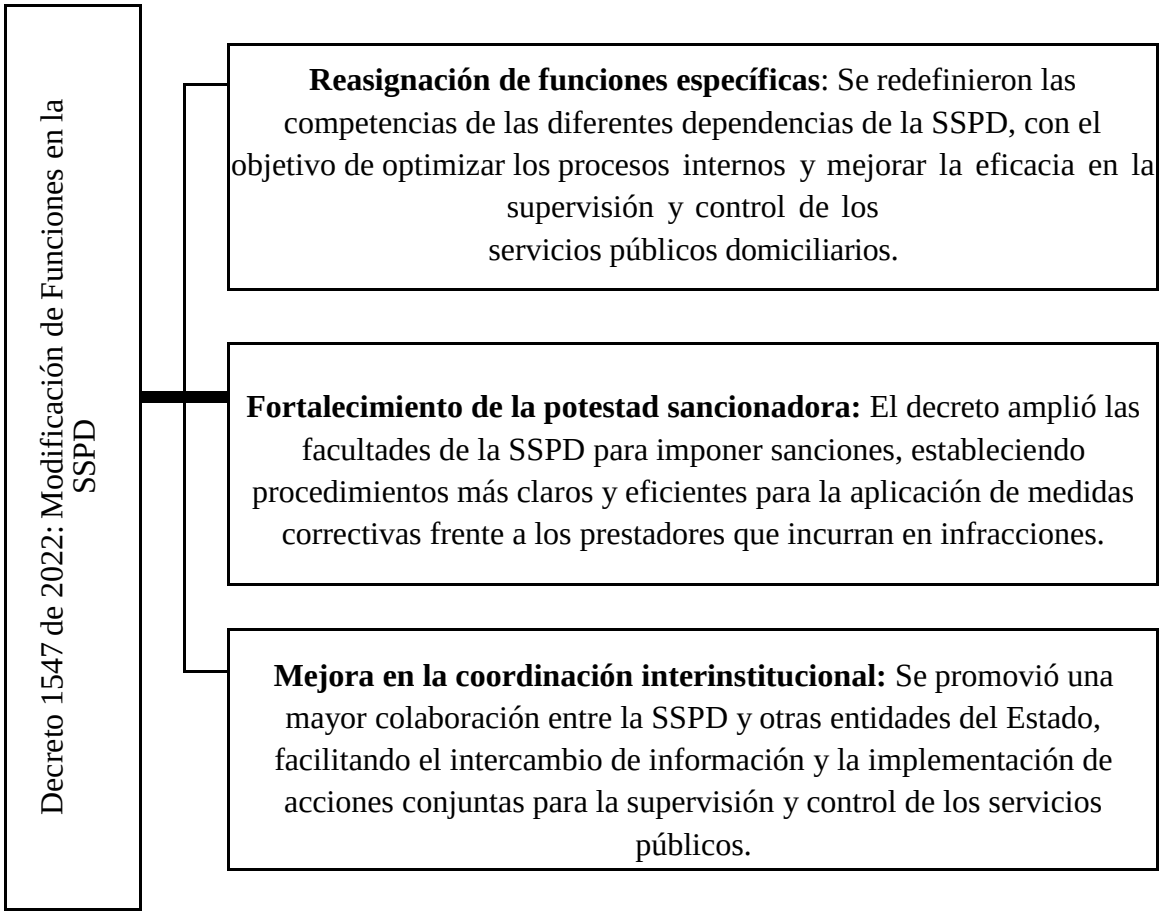
Modificación de la Estructura de la SSPD	**Creación de nuevas direcciones sectoriales:** Estas direcciones tienen la responsabilidad de supervisar áreas específicas de los servicios públicos domiciliarios, permitiendo un enfoque más especializado y detallado en la vigilancia de cada sector.
	Fortalecimiento de la función sancionadora: El decreto otorgó a la SSPD mayores facultades para imponer sanciones a los prestadores que incumplan con la normativa vigente, asegurando así el cumplimiento de los estándares de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios.
	Implementación de sistemas de información avanzados: Se estableció la obligación de administrar y operar el Sistema Único de Información (SUI), que centraliza los datos relevantes de los prestadores y facilita la toma de decisiones informadas y oportunas. Estas modificaciones estructurales han permitido a la SSPD ejercer de manera más efectiva su rol como garante de la calidad de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Fuente: Elaboración propia teniendo en cuenta con base al Decreto 1369 de 2020 y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2020)

1.10. Decreto 1547 de 2022: Modificación de Funciones en la SSPD

El Decreto 1547 de 2022, complementó y ajustó las disposiciones del Decreto 1369 de 2020, su propósito principal fue redefinir y fortalecer ciertas funciones de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), con el fin de mejorar su capacidad para ejercer las labores de inspección, vigilancia y control. Estas modificaciones contribuyeron a consolidar a la entidad como una institución más sólida y eficiente en el seguimiento de los prestadores



de servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Cuadro 5: Modificación de funciones de la SSPD

Fuente: Elaboración propia con base al Decreto 1547 de 2022

En términos generales, el **marco legal** que regula los servicios públicos domiciliarios en el país refleja un esfuerzo por **equilibrar** dos aspectos fundamentales: por un lado, la garantía de **derechos esenciales** para la población y, por otro, las dinámicas propias de la **gestión económica** de estos servicios. En este contexto, la Constitución Política, la Ley 142 de 1994, el CPACA y los decretos que han **reorganizado** la Superintendencia conforman un sistema jurídico en el que la intervención del Estado no solo es **legítima**, sino también **necesaria** para asegurar el **correcto funcionamiento** del sector.

Dentro de este marco, la potestad sancionadora de la Superservicios adquiere un papel especialmente **relevante**. A través de ella, la entidad puede **actuar frente a incumplimientos** por parte de los prestadores y adoptar medidas que garanticen la **calidad, continuidad y eficiencia** en la prestación de los servicios. No obstante, el ejercicio de esta facultad debe desarrollarse siempre dentro de los **límites del derecho sancionador administrativo** y con pleno respeto por las **garantías del debido proceso**. De esta manera, el ordenamiento jurídico colombiano **consolida** el papel de la Superintendencia como una institución encargada de **velar por los fines sociales del Estado** y por la **protección efectiva** de los derechos de los usuarios.

1.11. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA (Ley 1437 de 2011)

Por su parte, el CPACA constituye la **norma marco** que organiza y sistematiza los principios y procedimientos que deben seguir todas las autoridades administrativas en Colombia, incluidas aquellas con **facultades sancionatorias**. Su propósito principal es asegurar que la actuación de la Administración se desarrolle conforme a los principios del Estado social de derecho, garantizando **transparencia, legalidad, seguridad jurídica** y el respeto por los derechos de los ciudadanos. En este sentido, el CPACA funciona como un **marco regulatorio complementario** a la Ley 142 de 1994, al establecer **reglas claras y garantías** para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En consecuencia, la Superservicios, en su calidad de autoridad encargada de la inspección, vigilancia y control del sector de los servicios públicos domiciliarios, debe **ajustar sus actuaciones** a los procedimientos establecidos en el CPACA cuando ejerce sus **facultades sancionadoras**. Esto permite asegurar que las decisiones que adopte no sean **arbitrarias**, sino que se fundamenten en hechos **debidamente verificados**, respeten el principio de proporcionalidad y se desarrollen con **pleno respeto a las garantías del debido proceso**.

En particular, los artículos 47 a 52 del CPACA establecen las etapas esenciales del procedimiento sancionatorio administrativo:

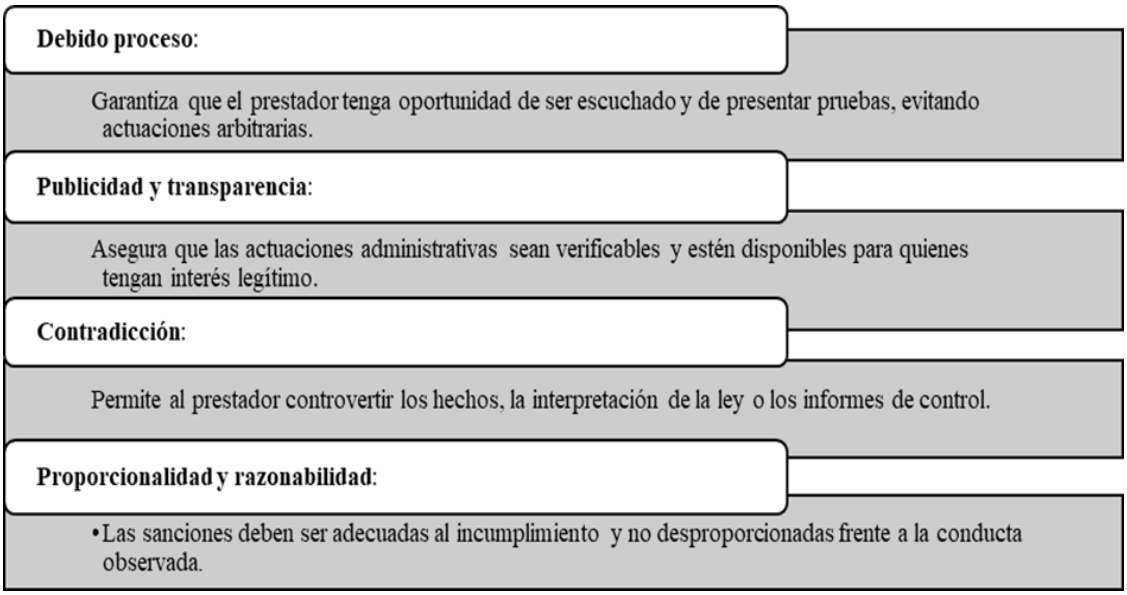
Cuadro 6: Etapas esenciales del procedimiento sancionatorio administrativo

Apertura de la Investigación	Formulación de cargos	Practica de pruebas	Decisión Final
Se inicia el proceso cuando la Superservicios detecta posibles incumplimientos de la normativa o los contratos de prestación de servicios. Esta etapa incluye la recolección preliminar de información y pruebas, así como la notificación formal al prestador para garantizar su derecho a la defensa.	En esta fase, la Superservicios identifica de manera específica las conductas que constituyen presunto incumplimiento o infracción. La claridad en la formulación de cargos permite que el prestador conozca exactamente los hechos que se le imputan, lo que fortalece la transparencia y la equidad del procedimiento.	La entidad debe garantizar que se puedan presentar y valorar todas las pruebas pertinentes, incluyendo documentales, periciales y testimoniales, así como los resultados de las auditorías y controles realizados sobre la prestación del servicio de agua potable. Esta etapa es fundamental para asegurar que las decisiones sancionatorias se basen en evidencia objetiva.	La Superservicios emite una resolución administrativa motivada, en la que se determinan las sanciones, medidas correctivas o amonestaciones que correspondan. La resolución debe cumplir con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad, de manera que la sanción se ajuste a la gravedad de la infracción y al impacto sobre los usuarios.

Fuente: Elaboración propia con base al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Además de estos artículos, el CPACA establece principios que guían todo el procedimiento sancionatorio, tal y como se evidencia a continuación:

Imagen 2: Principios del procedimiento sancionatorio establecidos en CPACA



Fuente: Elaboración propia con base al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

En este orden de ideas, es posible indicar que la interacción entre la Ley 142 de 1994 y el CPACA configura un marco integral para la supervisión y sanción de los servicios públicos: mientras la primera establece competencias y facultades, la segunda define procedimientos y garantías, asegurando que el ejercicio de la potestad sancionadora sea efectivo, proporcional y respetuoso de los derechos de los administrados, consolidando el acceso al agua potable como un derecho fundamental y un componente de la finalidad social del Estado.

Por lo tanto, la potestad sancionadora de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se articula dentro del marco general del derecho sancionador administrativo, lo que asegura que sus actuaciones no sean autónomas ni arbitrarias, sino subordinadas a las normas que regulan el ejercicio del ius puniendi estatal. Desde esta perspectiva, la potestad sancionadora no puede entenderse únicamente como un **mecanismo de represalia**. Más bien, se concibe como una **herramienta preventiva y correctiva** dentro del sistema normativo colombiano. A través de su aplicación, es posible **armonizar** la protección de los derechos fundamentales de los usuarios con la necesidad de asegurar que los servicios públicos se presten de manera **eficiente y continua**. Esto pone en evidencia la relación **complementaria** que existe entre el derecho sancionador administrativo en general y el régimen sectorial que regula la actuación de la Superintendencia.

Este enfoque también resalta la importancia de que toda actuación sancionadora **observe** los límites propios del derecho administrativo. Entre ellos se encuentran la **proporcionalidad** de las sanciones, la garantía del debido proceso y la **coherencia** con las funciones de inspección, vigilancia y control que la ley ha asignado a la entidad. En consecuencia, la Superservicios se **consolida** como una institución que, a través del ejercicio de su potestad sancionadora, **materializa la función reguladora del Estado** y contribuye a que las normas se **cumplan efectivamente**, asegurando al mismo tiempo la protección **real** del acceso al agua potable para la población.

1.12. Reflexiones Finales

El análisis desarrollado en este capítulo permite **afirmar** que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) cumple un papel **crucial** dentro del sistema colombiano de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios, especialmente en lo relacionado con el servicio de agua potable. Desde su creación mediante la Ley 142 de 1994, esta entidad fue concebida como un **organismo técnico especializado** encargado de supervisar la **correcta prestación** de estos servicios, garantizando que se desarrollen bajo criterios de continuidad, eficiencia y calidad, y **velando por la protección efectiva de los derechos de los usuarios**. En este contexto, la potestad sancionadora que ejerce la Superintendencia no debe entenderse únicamente como un **instrumento punitivo**, sino como una **herramienta destinada a proteger el interés general** y asegurar el acceso al agua como un **derecho esencial**.

El fundamento constitucional de esta función se encuentra en diversas disposiciones de la Constitución Política de 1991, particularmente en los artículos que establecen la **responsabilidad estatal** de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y de intervenir cuando sea necesario para proteger el bienestar de la población. Estas normas refuerzan la idea de que el acceso al agua potable es un **elemento indispensable** para la vida, la salud y la dignidad humana, lo que legitima la actuación de la Superservicios frente a los prestadores que incumplen sus obligaciones. En este sentido, la potestad sancionadora se configura como una **manifestación del poder punitivo del Estado**, que debe ejercerse siempre dentro de los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso.

A su vez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha fortalecido este marco al reconocer progresivamente el carácter **fundamental** del derecho al agua y al establecer criterios para la actuación de las autoridades administrativas. De igual manera, el desarrollo normativo posterior, particularmente a través de los decretos que han **reorganizado** la estructura de la Superintendencia, ha permitido **fortalecer sus capacidades institucionales** y mejorar su capacidad de supervisión frente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece las **reglas procesales** que garantizan que el ejercicio de la potestad sancionadora se realice con **respeto pleno a los derechos de los administrados**. En conjunto, este marco constitucional, legal y jurisprudencial configura un sistema que permite a la Superservicios cumplir su función de control y sanción de manera **legítima**, contribuyendo a asegurar que el acceso al agua potable se mantenga como un derecho **efectivo** para la población.

Capítulo II

2. El ejercicio sancionatorio de la Superservicios: Análisis de casos emblemáticos entre 2020 y 2025

El derecho administrativo sancionador constituye un **mecanismo esencial** mediante el cual el Estado garantiza el cumplimiento de las normas que regulan actividades de **interés público**. A través de esta facultad, la Administración puede imponer sanciones a quienes incumplen deberes legales o reglamentarios, con el fin de proteger el orden jurídico, prevenir conductas **lesivas** y asegurar la realización de los fines del Estado social de derecho. En Colombia, la Corte Constitucional ha señalado que esta **manifestación del poder punitivo estatal** es legítima siempre que se ejerza dentro de **parámetros claros**, especialmente los principios de legalidad, debido proceso y proporcionalidad, que deben **guiar** toda actuación sancionatoria administrativa, todo esto referido en la sentencia C-616 de 2002.

En el ámbito de los servicios públicos domiciliarios, el derecho sancionador adquiere una importancia particular, ya que su ejercicio se relaciona directamente con la **salvaguarda**

de derechos fundamentales de los usuarios. La prestación del servicio de acueducto ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como un **elemento indispensable** para garantizar derechos como la vida, la salud y la dignidad humana. Por esta razón, la intervención estatal a través de la regulación, la vigilancia y la imposición de sanciones no debe entenderse únicamente como un **instrumento punitivo**, sino también como una **herramienta orientada a corregir deficiencias** en la prestación del servicio y prevenir vulneraciones al derecho fundamental al agua potable, especialmente en contextos de **vulnerabilidad social** (Santofimio Gamboa, 2018).

En este marco, el análisis del ejercicio sancionatorio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) se realiza a partir del estudio de casos **representativos** que permiten evaluar la **efectividad** de esta potestad en la protección del acceso al agua potable en Colombia. Estos casos se consideran relevantes porque evidencian **afectaciones graves** al derecho al agua, muestran fallas **estructurales** en la prestación del servicio de acueducto y reflejan la intervención de la Superintendencia frente a prestadores que incumplen estándares de calidad, continuidad y cobertura.

De esta manera, el estudio de estos casos permite comprender que las sanciones administrativas no solo tienen un carácter punitivo, sino también funciones **correctivas, preventivas y formativas** que pueden incidir en la mejora del servicio y en la protección de los derechos de los usuarios. En este sentido, el análisis de la actuación de la Superservicios permite **evaluar la capacidad institucional del Estado** para enfrentar problemáticas estructurales en la prestación del servicio de agua potable y garantizar de forma efectiva un derecho fundamental (Echeverría & Anaya, 2018).

Cuadro 7: Efectos del régimen sancionatorio

Tipo de efecto	Descripción	Ejemplo práctico
Correctivo	Obliga a empresas a ajustar procedimientos	Multas por incumplir parámetros de calidad
Preventivo	Envía mensaje al sector sobre consecuencias	Empresas refuerzan controles internos

Pedagógico	Genera confianza ciudadana y cultura de legalidad	Campañas de reconexión en pandemia

Fuente: Elaboración propia a partir de la doctrina del derecho administrativo sancionador (Echeverría & Anaya, 2018).

Una de las **manifestaciones** más claras de la función sancionadora es su dimensión **correctiva**. Cuando la Superintendencia impone sanciones a los prestadores, estos se ven obligados a **realizar ajustes** en la forma en que prestan el servicio, ya sea mediante mejoras en la infraestructura, **modificaciones** en los procedimientos técnicos o la adopción de controles administrativos más **estrictos**. En este contexto, las multas, amonestaciones y demás medidas coercitivas actúan como **herramientas** que buscan restablecer el orden jurídico cuando este ha sido vulnerado. No obstante, el verdadero impacto de estas medidas depende de que exista una **capacidad institucional adecuada** para verificar que las decisiones adoptadas **generen cambios efectivos** en la prestación del servicio (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024). Cuando una sanción no se **traduzca** en mejoras concretas en el acceso al agua potable, pierde gran parte de su utilidad como **mecanismo de protección del interés público**. Las sanciones no solo buscan corregir conductas pasadas, sino también prevenir su repetición.

Al mismo tiempo, las sanciones no solo se dirigen a corregir conductas ya ocurridas, sino también a evitar que estas vuelvan a presentarse. La potestad sancionadora de la Superservicios envía una señal clara al conjunto de los prestadores: el incumplimiento de los estándares de calidad, continuidad y cobertura del servicio tiene consecuencias. Este efecto preventivo se produce cuando las empresas incorporan dentro de su gestión el riesgo jurídico y económico que puede generar una sanción, lo que a su vez incentiva el cumplimiento voluntario de las normas (Sánchez, 2022). Además, cada decisión sancionatoria tiene un valor simbólico, pues reafirma el compromiso del Estado con la defensa del derecho fundamental al agua y con la protección de los usuarios, quienes generalmente se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad dentro de la relación con los prestadores.

El alcance de la función sancionadora tampoco se limita a la imposición de multas u

otras sanciones económicas. Estas decisiones también cumplen un papel pedagógico al orientar el comportamiento de los prestadores y al mismo tiempo informar a los usuarios sobre sus derechos y deberes. Al hacer visibles las consecuencias de las infracciones, la Superservicios contribuye a fortalecer una cultura de cumplimiento dentro del sector. Este componente formativo resulta particularmente relevante en un país donde aún persisten importantes desigualdades en el acceso al agua potable (Méndez, 2020). En escenarios donde los prestadores son pequeños o de carácter comunitario, las sanciones pueden convertirse además en oportunidades de aprendizaje institucional que permitan mejorar la administración y sostenibilidad de los sistemas de acueducto (Serrano & Talero, 2021).

A pesar de estas funciones, el ejercicio de la potestad sancionadora también enfrenta tensiones propias de su naturaleza. Una de las más evidentes surge entre la imposición de sanciones y la necesidad de garantizar la continuidad del servicio. En algunos casos, sancionar económicamente a un prestador que ya enfrenta dificultades financieras puede agravar su situación y terminar afectando a los usuarios que dependen de él (Rosero & García, 2021). Otro desafío está relacionado con la percepción de la ciudadanía: para muchas personas, las multas de gran cuantía pierden sentido si no se traducen en mejoras visibles en la calidad del agua que reciben en sus hogares. Por esta razón, la efectividad de la potestad sancionadora no debería medirse únicamente por el monto de las sanciones impuestas, sino por su capacidad para generar cambios reales en la garantía del derecho fundamental al agua potable (Pedraza, 2024).

El ejercicio de esta función se desarrolla dentro de un marco jurídico amplio y complejo, cuyo fundamento se encuentra en la Constitución de 1991 y en la Ley 142 de 1994. A estas normas se suman disposiciones específicas y decisiones de la Corte Constitucional que han consolidado el reconocimiento del agua como un derecho fundamental autónomo (Grisales, 2017). En este contexto, la **eficacia** de las sanciones depende en gran medida de su **coordinación** con las políticas públicas de agua y saneamiento. No basta con imponer medidas **punitivas aisladas**; resulta necesario que estas se **incorporen** en estrategias de **largo plazo** orientadas a **ampliar la cobertura**, mejorar la calidad del servicio y **garantizar** la sostenibilidad del sector (Calderón Urrego, 2024).

El **correcto** ejercicio de la potestad sancionadora también contribuye a **reforzar** la

legitimidad institucional de la Superservicios. En un escenario donde **a menudo** los ciudadanos perciben **limitaciones** en la capacidad del Estado para regular a los prestadores, las decisiones sancionatorias **transparente y efectivas** pueden **incrementar** la confianza en las instituciones (Assmus, 2021). Sin embargo, cuando las sanciones carecen de seguimiento o se perciben como incoherentes, esa misma confianza puede verse afectada. Por ello, uno de los principales desafíos de la Superintendencia consiste en asegurar que cada decisión sancionatoria sea pertinente, proporcional y efectiva (Moncayo, 2022).

Mirando hacia el futuro, el ejercicio sancionador de la Superservicios debe consolidarse como una herramienta integral que no solo responda a las infracciones, sino que también contribuya a impulsar cambios estructurales dentro del sector (Martínez & Chinchilla, 2024). Esto implica avanzar hacia mecanismos que combinen la firmeza en la aplicación de la normativa con enfoques preventivos y pedagógicos.

2.1. *El caso Acualcos*: Sanción por suministro de agua no apta para el consumo humano

Uno de los casos más **significativos** dentro del periodo analizado es la sanción impuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a la empresa Acualcos, responsable de prestar el servicio de acueducto en un sector de Bogotá. En octubre de 2020, la entidad **determinó** que la compañía había suministrado agua que no cumplía con las condiciones necesarias para el consumo humano, situación que implicaba una afectación directa a los derechos de los usuarios (Redacción El Espectador, 2020). La decisión tuvo **amplia repercusión** en los medios de comunicación y generó un debate público sobre la capacidad de los prestadores privados y mixtos para garantizar los estándares mínimos de calidad establecidos por la normativa sanitaria.

La importancia de este caso radica en que **demostró** la fragilidad de algunos mecanismos de control de calidad y la necesidad de una supervisión estatal constante. La potabilidad del agua no es únicamente un criterio técnico, sino una condición esencial para la protección de **derechos fundamentales** (Echeverría & Anaya, 2018). La calidad del agua potable en Colombia presenta importantes desigualdades territoriales, siendo los municipios con menores capacidades institucionales los que registran mayores **incumplimientos** en los estándares de potabilidad (Yánez & Acevedo, 2014).

El hecho de que el agua distribuida no cumpliera con los parámetros exigidos **pusó de relieve** deficiencias en los procedimientos internos del prestador, así como limitaciones en los sistemas de control preventivo. En este contexto, la sanción impuesta a Acualcos se convirtió en un **precedente relevante** para el sector, al dejar claro que cualquier descuido en materia de calidad del servicio tendría **repercusiones jurídicas** (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024).

Este caso también permitió **visualizar** la estrecha relación entre la calidad del agua y la salud pública. El consumo de agua contaminada puede provocar problemas sanitarios graves e incluso generar brotes epidemiológicos, afectando con mayor intensidad a poblaciones vulnerables como niños, adultos mayores o comunidades con condiciones sanitarias deficientes. Esto coincide con estudios que evidencian que la deficiente calidad del agua potable en Colombia afecta principalmente a poblaciones vulnerables, incrementando riesgos sanitarios y **brechas en materia de salud pública** (Yánez & Acevedo, 2014).

Desde esta perspectiva, la intervención de la SSPD no solo respondió a la necesidad de corregir una irregularidad, sino también a la urgencia de **prevenir daños mayores** para la población. De esta manera, la sanción evidenció que las medidas administrativas cumplen un papel **esencial** en la protección de derechos fundamentales (Sánchez Hernández, 2022).

El alcance del caso también trascendió el ámbito estrictamente administrativo, pues abrió un debate más amplio sobre el rol de los prestadores privados y mixtos en la gestión de un recurso esencial como el agua. Algunas posturas cuestionaron si estos modelos de gestión priorizan criterios de rentabilidad por encima de la calidad del servicio, lo que **reactivó la discusión** sobre la forma más adecuada de administrar este recurso (Assmus, 2021). En este sentido, la decisión adoptada frente a Acualcos no solo respondió a una situación puntual, sino que también **impulsó** una reflexión sobre la necesidad de que la gestión del agua se rija por principios de sostenibilidad, equidad y respeto por los derechos humanos (Grisales, 2017).

Este caso reafirmó la dimensión preventiva de la potestad sancionadora. El mensaje dirigido al sector fue claro: el incumplimiento de los estándares de calidad conlleva **consecuencias legales y económicas**. Para otros prestadores, esta decisión funcionó como

un llamado a fortalecer sus sistemas de control, mejorar los procesos de tratamiento y adoptar mecanismos de monitoreo más **estrictos** (Serrano & Talero, 2021). De esta forma, se generó un efecto **disuasorio** que puede contribuir a evitar situaciones similares en otros territorios y a reforzar la responsabilidad de quienes participan en la prestación del servicio de agua potable.

Posteriormente a la imposición de la sanción, la Superintendencia de Servicios Públicos continuó realizando seguimiento al prestador, implementando mesas de trabajo y acciones de mejora técnica orientadas a garantizar la calidad del servicio. En años recientes, se han evidenciado **inversiones en infraestructura**, sistemas de bombeo y estrategias de suministro alternativo mediante carrotanques para atender a comunidades afectadas, lo que refleja un enfoque **correctivo posterior** a la sanción (Superservicios, 2025). No obstante, este caso no constituye una situación aislada, ya que en 2025 la Superintendencia impuso sanciones por más de 7.500 millones de pesos en el sector de acueducto, principalmente por incumplimientos en la calidad del agua y fallas en la prestación del servicio, lo que evidencia la persistencia de **problemas estructurales** en el sector (Superservicios, 2025).

2.1.1. El marco normativo aplicable

Para comprender la relevancia de este caso, es necesario **analizar brevemente** el marco normativo que regula la prestación de los servicios públicos en Colombia. La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 365 que los servicios públicos son **parte de la finalidad social del Estado**, lo que implica que el Estado **debe garantizar que estos servicios se presten de forma eficiente a toda la población**. En este contexto, la Corte Constitucional ha señalado en distintas decisiones que el acceso al agua potable puede adquirir el carácter de derecho fundamental, especialmente cuando su ausencia pone en riesgo derechos como la vida, la salud o la dignidad humana.

En desarrollo de estos principios constitucionales, la Ley 142 de 1994 regula el régimen de los servicios públicos domiciliarios y asigna a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la función de vigilar, inspeccionar y sancionar a las empresas prestadoras cuando incumplen las obligaciones relacionadas con la calidad, continuidad o cobertura del servicio. A través de esta facultad, el Estado puede intervenir para corregir irregularidades que afecten a los usuarios.

Desde esta perspectiva, la sanción impuesta a la empresa Acualcos se encuentra directamente relacionada con el deber del Estado de garantizar que el agua que se suministra a la población cumpla con las condiciones mínimas de potabilidad exigidas por las normas sanitarias. Cuando estos estándares no se cumplen, no solo se presenta una falla en la prestación del servicio, sino que también se genera una afectación directa a los derechos de los usuarios que dependen de este recurso esencial para su vida diaria.

2.1.2. Datos relevantes en el desarrollo del caso

En el caso analizado, la empresa Acualcos presentó fallas importantes en los sistemas de tratamiento y distribución del agua, lo que ocasionó que el recurso suministrado a los usuarios no cumpliera con las condiciones físico-químicas y microbiológicas necesarias para el consumo humano. Estos hechos fueron verificados mediante inspecciones técnicas realizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las cuales evidenciaron incumplimientos en los parámetros de calidad del agua exigidos normativamente, así como la existencia de niveles de riesgo medio y alto para la salud de los usuarios (Superservicios, 2020). Esta situación también fue documentada a partir de denuncias de la comunidad afectada y reportes en medios de comunicación (Redacción El Espectador, 2020). En conjunto, estas evidencias demostraron no solo un problema operativo, sino también deficiencias en los mecanismos de control que la empresa debía implementar para garantizar la calidad del servicio.

Como resultado de las irregularidades detectadas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios impuso una sanción económica a la empresa Acualcos por un valor de $56,1 millones de pesos, al evidenciar el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la calidad del agua suministrada a los usuarios. La entidad concluyó que la empresa **no cumplió con los parámetros técnicos requeridos para el consumo humano**, ni **aplicó correctamente los controles necesarios para evitar riesgos sanitarios**, lo que derivó en la imposición de una multa como medida correctiva y disuasiva. Esta decisión no solo tuvo como finalidad sancionar la conducta infractora, sino también **generar un efecto preventivo en el sector**, reafirmando que la prestación del servicio de acueducto debe realizarse bajo condiciones estrictas de calidad y seguridad. La sanción, además, **resaltó la importancia del control estatal** en la protección de los derechos de los usuarios, especialmente en lo

relacionado con el acceso a agua potable en condiciones aptas para el consumo humano (Superservicios, 2020).

La situación **representó un riesgo directo para la salud** de los usuarios, especialmente para los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad. Como señalan Rosero y García (2021), la responsabilidad de los prestadores no se limita a garantizar la continuidad del servicio, sino también a asegurar que este se preste en condiciones adecuadas de salubridad y seguridad. En este sentido, la intervención de la SSPD no solo **buscó sancionar el incumplimiento**, sino también **evitar posibles afectaciones al derecho fundamental al agua potable**, estrechamente vinculado con la vida y la salud.

Un aspecto relevante del caso es que el problema no consistía en la suspensión del servicio, sino en su prestación en condiciones inadecuadas. Aunque el agua seguía siendo distribuida a los usuarios, esta **no cumplía con los estándares mínimos de potabilidad**. Esta diferencia es importante, ya que mientras una interrupción temporal afecta la continuidad del servicio, el suministro constante de agua contaminada **puede generar consecuencias más graves y prolongadas** para la población.

La investigación adelantada por la Superintendencia también evidenció debilidades en la gestión interna de la empresa. Las inspecciones permitieron identificar que los controles de calidad **eran insuficientes** y que las alertas de la comunidad **no fueron atendidas a tiempo**. Esto generó cuestionamientos sobre la eficacia de los protocolos de supervisión y sobre la forma en que se administraban los procesos relacionados con la potabilización del agua. En este sentido, el caso **mostró la importancia de fortalecer la vigilancia preventiva**, y no limitar la supervisión estatal únicamente a la reacción frente a denuncias.

En este sentido, la decisión sancionatoria contribuyó a establecer un precedente dentro del sector de los servicios públicos domiciliarios. La actuación de la SSPD reafirmó que la calidad del agua **es un requisito esencial** en la prestación del servicio y que su incumplimiento puede generar consecuencias jurídicas para los prestadores. Además de corregir una situación específica, la sanción también tuvo un efecto preventivo, al **motivar a otras empresas a mejorar sus sistemas de control**. De esta manera, el caso Acualcos evidenció cómo el ejercicio de la potestad sancionadora puede contribuir tanto a la protección

de los usuarios como al mejoramiento general del servicio.

2.1.3. La sanción como medida correctiva y preventiva

La sanción impuesta a Acualcos puede analizarse desde dos dimensiones principales: la correctiva y la preventiva. En primer lugar, desde una perspectiva correctiva, la multa **buscaba que la empresa hiciera ajustes inmediatos** en su sistema de tratamiento y distribución del agua. En este sentido, el derecho administrativo sancionador **no solo tiene una finalidad punitiva**, sino que también pretende **corregir fallas y asegurar el cumplimiento de los estándares del servicio** (Dulcey & Ortiz, 2020).

Por otra parte, la sanción también tuvo un efecto preventivo. La decisión de la Superintendencia **envió un mensaje claro a las demás empresas prestadoras**: el incumplimiento de los estándares de calidad en un servicio esencial como el agua potable **tiene consecuencias jurídicas**. De esta manera, el caso Acualcos contribuyó a **reforzar la importancia de cumplir la normativa** y a incentivar la adopción de medidas de control y prevención dentro del sector.

Adicionalmente, los informes de gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señalan que las sanciones suelen ir acompañadas de **seguimiento técnico y exigencia de planes de mejora** a los prestadores (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024). Este enfoque permite que las medidas sancionatorias no se limiten a la imposición de multas, sino que también busquen generar cambios reales en la calidad y seguridad del servicio prestado a los usuarios.

2.3. Sanciones en contextos de vulnerabilidad: el caso de las zonas de Bajamar

Un caso paradigmático en el periodo 2020–2021 corresponde a la situación de las comunidades de bajamar, en las cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) se vio obligada a intervenir debido a la ausencia de sistemas adecuados de agua potable y saneamiento básico. La falta de implementación de un sistema eficaz para garantizar el derecho al agua y a la salud pública configuró una responsabilidad administrativa del Estado frente a los habitantes más vulnerables (Rosero & García, 2021). La precariedad de la infraestructura evidenció una omisión estructural que no solo compromete a los prestadores del servicio, sino también a las autoridades encargadas de la

planeación y supervisión.

La situación de las zonas de bajamar permitió evidenciar que la falta de acceso adecuado al agua potable **no es solo un problema técnico**, sino también un factor que **genera desigualdades sociales y territoriales**. En Colombia, el acceso al recurso hídrico continúa siendo desigual, afectando con mayor intensidad a las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Assmus, 2021). Esto demuestra que la problemática del agua también **tiene una dimensión social y ambiental que debe tenerse en cuenta** dentro de las políticas públicas y de los mecanismos de control estatal.

En este contexto, las sanciones impuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **se volvieron una herramienta para ejercer presión institucional** y **visibilizar necesidades que durante años habían sido ignoradas**. Más allá de su efecto jurídico inmediato, la actuación de la entidad **tuvo un valor simbólico importante**, al posicionar en la agenda pública la urgencia de garantizar condiciones dignas de acceso al agua para estas comunidades.

Asimismo, este proceso sancionatorio **mostró la dimensión preventiva y pedagógica** del control administrativo. La intervención estatal no se limitó a sancionar la omisión en la prestación del servicio, sino que también **buscó advertir sobre las consecuencias** jurídicas y sociales de mantener condiciones estructurales de exclusión. En este sentido, el reconocimiento del agua como derecho fundamental implica que el Estado debe adoptar medidas activas para garantizar su acceso efectivo. Por ello, los correctivos derivados de estas decisiones deben **orientarse a planes de mejoramiento** que permitan fortalecer la sostenibilidad y calidad del servicio en el largo plazo.

Un aspecto clave es que este tipo de sanciones generan un impacto que va más allá de las empresas, ya que evidencian las fallas de coordinación interinstitucional en la gestión del agua. Por tal razón, se enfatiza que la ampliación de la cobertura en zonas rurales y marginadas requiere esquemas diferenciales que tengan en cuenta las particularidades de cada territorio. La ausencia de estos enfoques en las zonas de bajamar explica, en parte, la persistencia de la vulnerabilidad. En consecuencia, la sanción funcionó como un llamado de atención no solo a la empresa o autoridad local, sino al conjunto del aparato estatal (Calderón

Urrego, 2024).

2.3.1. Contexto socioeconómico y geográfico de las zonas de bajamar

Las zonas de bajamar corresponden a territorios costeros caracterizados por la presencia de comunidades asentadas en áreas de manglar o en franjas marítimas, en condiciones de alta vulnerabilidad ambiental y social. Generalmente, se trata de poblaciones afrodescendientes que enfrentan históricamente procesos de marginalidad económica, precariedad en el acceso a servicios básicos y riesgos asociados tanto al cambio climático como a la contaminación ambiental. Estas comunidades se ubican en regiones donde el acceso a la tierra, a la vivienda y a los servicios públicos ha estado marcado por la exclusión, generando condiciones de vida que reflejan profundas desigualdades estructurales (Rosero & García, 2021).

En este contexto, el acceso al agua potable se convierte en uno de los principales desafíos estructurales para las comunidades de zonas de bajamar. En muchos casos, la infraestructura necesaria para captar, potabilizar y distribuir el agua es inexistente o insuficiente, lo que obliga a los habitantes a recurrir a fuentes naturales que con frecuencia se encuentran contaminadas. Esta situación **expone a las personas a riesgos para la salud**, como enfermedades gastrointestinales, infecciones en la piel y otros problemas derivados del consumo de agua no tratada. Además, la disponibilidad y calidad del agua en estas regiones **suele verse afectada por factores ambientales**, como el deterioro de los manglares, la sedimentación y la intrusión salina, factores que **hacen más difícil garantizar agua potable en condiciones adecuadas** (Assmus, 2021).

A esta problemática se suma la ubicación geográfica de estas comunidades. Al encontrarse en zonas costeras y de difícil acceso, la construcción y mantenimiento de infraestructura para servicios públicos resulta más costosa y compleja. Esto limita tanto la inversión pública como privada y termina generando un círculo de precariedad en el que la falta de servicios básicos contribuye a perpetuar condiciones de pobreza y exclusión social. Por esta razón, diversos estudios señalan la necesidad de implementar esquemas diferenciales de prestación del servicio, que tengan en cuenta las características territoriales, sociales y culturales de las comunidades de bajamar. Sin este tipo de enfoque, las soluciones adoptadas pueden resultar insuficientes o poco sostenibles en el largo plazo (Calderón Urrego, 2024).

En este orden de ideas, las zonas de bajamar representan un ejemplo paradigmático de la desigualdad en el acceso a los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Mientras que en áreas urbanas la discusión gira en torno a la eficiencia de las empresas prestadoras, en territorios como estos la problemática principal es la inexistencia de un servicio formal. Esta situación refleja las brechas estructurales en el acceso al agua potable, donde las poblaciones rurales y periféricas presentan niveles significativamente más bajos de cobertura frente a las zonas urbanas (Vargas, 2018).

Ello obliga a reflexionar sobre la pertinencia y los alcances de la potestad sancionatoria administrativa, que en este tipo de contextos no solo debe velar por el cumplimiento de la norma, sino también contribuir a visibilizar y corregir las deudas históricas que el Estado tiene con poblaciones marginadas (Sánchez., 2022).

En este escenario evidencia cómo el acceso al agua potable trasciende el plano jurídico para convertirse en un problema multidimensional que involucra variables ambientales, económicas y culturales. Además, se señala que la constitucionalización del derecho al agua en Colombia implica que el Estado está obligado a adoptar medidas diferenciadas que aseguren la igualdad material. En las zonas de bajamar, ello significa diseñar soluciones que vayan más allá de la imposición de sanciones, integrando políticas públicas de inversión social, fortalecimiento comunitario y protección ambiental (Moncayo, 2022).

Es importante señalar que la situación de las comunidades de bajamar no debe entenderse como un problema aislado, sino como una muestra de la brecha histórica que existe entre los centros urbanos y las zonas periféricas. En este contexto, las sanciones administrativas impuestas por las autoridades cumplen un papel importante al visibilizar estas problemáticas. Sin embargo, su verdadera efectividad dependerá de la capacidad del Estado para articular soluciones sostenibles que permitan mejorar de manera real las condiciones de acceso al agua potable en estos territorios.

Como señala Grisales (2017), garantizar el acceso al agua potable es un deber fundamental del Estado. En contextos de alta vulnerabilidad, como ocurre en las zonas de bajamar, el cumplimiento de esta obligación se convierte además en una prueba concreta del

compromiso del Estado social de derecho con la protección de los derechos de las comunidades más vulnerables.

2.3.2. El rol de la Superservicios en contextos de exclusión

La SSPD tiene el mandato de inspeccionar, vigilar y sancionar a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, con el fin de garantizar la calidad, continuidad y cobertura del servicio, en obediencia a la Ley 142 de 1994. Sin embargo, en las zonas de bajamar se evidencia una paradoja: en muchos casos no existen prestadores formales a quienes sancionar, o las empresas que operan en la región carecen de la capacidad técnica y financiera para cumplir con los estándares mínimos.

En este sentido, la imposición de sanciones por parte de la SSPD no puede analizarse únicamente desde la lógica del incumplimiento empresarial. Más bien, debe entenderse como un mecanismo que visibiliza las falencias estructurales del modelo de prestación y que interpela al propio Estado en su obligación de garantizar el derecho fundamental al agua. Según Rosero y García (2021), la omisión en la implementación de un sistema de agua potable en las zonas de bajamar configura una responsabilidad administrativa estatal, en tanto se vulnera de manera sistemática el derecho a la salud pública de los habitantes.

Por lo tanto, las sanciones en estos contextos adquieren un carácter particular más que un castigo a un operador, constituyen un llamado de atención a las autoridades locales y nacionales sobre la necesidad de adoptar políticas públicas diferenciales que respondan a las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de estas comunidades.

2.3.3. El papel de la jurisprudencia en contextos de vulnerabilidad

El control judicial también ha tenido un rol relevante en los casos de las zonas de bajamar. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han emitido fallos en los que ordenan a las autoridades adoptar medidas inmediatas para garantizar el acceso al agua potable en comunidades vulnerables. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el derecho al agua no puede condicionarse a la capacidad de pago de los usuarios y que el Estado tiene la obligación de garantizar un mínimo vital de acceso (Rojas Castaño, 2022).

De igual forma, el Consejo de Estado ha reconocido que la falta de provisión de agua potable **puede considerarse una falla del servicio atribuible al Estado** (Consejo de Estado, 2014). Esto significa que la ausencia de este recurso básico no solo **es un problema social**, sino también una posible responsabilidad jurídica para las autoridades encargadas de garantizar su prestación. En este sentido, las sanciones impuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en las zonas de bajamar **deben entenderse como parte de una estrategia más amplia de protección de derechos**, en la que se articulan tanto las decisiones administrativas como las intervenciones del poder judicial.

2.4. Sanciones y medidas regulatorias en tiempos de pandemia (COVID-19)

La pandemia de COVID-19 representó un escenario excepcional que **puso a prueba la capacidad** del Estado colombiano para garantizar **el acceso** y la calidad del agua potable en medio de una emergencia sanitaria. Durante este periodo, el Gobierno adoptó diversas medidas regulatorias dirigidas a asegurar el acceso al agua, incluso para usuarios que se encontraban en mora o en condiciones de vulnerabilidad. Estas decisiones **se basaron en el** reconocimiento del agua como un derecho fundamental y en su papel esencial para prevenir el contagio y proteger la salud pública (Molina, 2021). La emergencia sanitaria **mostró que el acceso al agua** no es solo un servicio público más. Por el contrario, se trata de un recurso indispensable para la garantía de la salud y la vida, lo que **refuerza la obligación del Estado de asegurar su acceso efectivo**, especialmente en contextos de crisis.

En este marco, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) fortaleció su ejercicio sancionatorio frente a los prestadores que desconocieron las medidas excepcionales adoptadas. Empresas que realizaron cortes de servicio o que incumplieron las órdenes de reconexión a usuarios vulnerables fueron objeto de sanciones administrativas, dado que dichas conductas contravenían de manera directa la obligación de garantizar el mínimo vital de agua durante la crisis (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2024). Estas medidas correctivas se dirigieron no solo a restablecer el servicio, sino a transmitir un mensaje claro de que, incluso en escenarios de crisis, los derechos fundamentales prevalecen sobre los intereses económicos de los prestadores.

En el ejercicio sancionatorio en este contexto evidenció la función garantista del derecho administrativo sancionador. A diferencia de otros momentos, en los que las

sanciones se concentran en la corrección de fallas técnicas o administrativas, durante la pandemia las decisiones adoptadas se orientaron principalmente a proteger la vida y la salud de los usuarios. Según Sánchez (2022), este tipo de medidas refuerzan la idea de un Estado regulador cuyo papel no se limita únicamente a vigilar, sino también a garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales. En este contexto, las sanciones impuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **ayudaron a respaldar y dar legitimidad** a las decisiones regulatorias adoptadas por el Gobierno durante la emergencia sanitaria.

Asimismo, este periodo evidenció que la potestad sancionatoria puede **tener un papel estratégico** en situaciones excepcionales. Su aplicación permitió **hacer más efectivas las medidas adoptadas** y **fortalecer la confianza de la ciudadanía** en las instituciones encargadas de supervisar la prestación de los servicios públicos. En este sentido, el reconocimiento del agua como derecho fundamental implica que, en escenarios de crisis, el Estado debe utilizar todos los instrumentos jurídicos disponibles para garantizar su acceso. Así, las sanciones **sirvieron como apoyo a la política pública de emergencia**, demostrando que el derecho administrativo sancionador también puede **adaptarse a situaciones extraordinarias** (Moncayo, 2022).

No obstante, la pandemia también expuso limitaciones estructurales en la capacidad de muchos prestadores para cumplir con las medidas de emergencia. La falta de infraestructura en zonas rurales y de bajamar hizo evidente que, aunque las sanciones tienen un efecto correctivo y disuasivo, no siempre logran resolver las carencias históricas de cobertura y calidad. En este sentido, el derecho sancionatorio cumplió su papel inmediato, pero la crisis reveló la necesidad de complementar estas medidas con inversiones sostenidas en infraestructura y con esquemas diferenciales de prestación.

2.4.1. Marco normativo y regulatorio durante la emergencia sanitaria

El marco normativo que rigió durante la emergencia sanitaria estuvo compuesto por decretos legislativos expedidos en virtud del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia (1991). Dichos decretos establecieron, entre otras disposiciones, la obligación de reconectar de manera inmediata a todos los hogares que se encontraban sin servicio de acueducto por deudas previas, así como la prohibición de realizar cortes de agua durante el tiempo que

durara la emergencia.

En este contexto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) también expidió lineamientos sobre esquemas tarifarios transitorios y mecanismos de solidaridad para garantizar la asequibilidad del servicio (Comisión de Regulación de Agua, 2023). Dichas medidas buscaban evitar que la crisis económica derivada de la pandemia dejara a las familias sin acceso al recurso vital.

Así las cosas, en este contexto, puede afirmarse que el marco regulatorio adoptado durante la pandemia se estructuró alrededor de tres ejes principales: (i) garantizar la continuidad del servicio, (ii) promover la reconexión de usuarios que habían sido desconectados y (iii) establecer medidas tarifarias diferenciales para la población en situación de vulnerabilidad. La SSPD, en su calidad de autoridad de vigilancia y sanción, fue la encargada de supervisar el cumplimiento de estas disposiciones. Para ello, adelantó actuaciones administrativas e impuso sanciones en aquellos casos en los que los prestadores incumplieron las obligaciones establecidas durante la emergencia sanitaria.

2.4.2. La función sancionatoria de las Superservicios en tiempos de pandemia

El ejercicio de la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios durante la emergencia sanitaria **fue especialmente importante**, ya que cualquier interrupción en el suministro de agua podía **poner en riesgo directo la vida y la salud de los usuarios**. En este contexto, las sanciones impuestas a las empresas que realizaron cortes del servicio o que se negaron a reconectar a los usuarios **no solo fueron legítimas, sino necesarias** para asegurar el cumplimiento de las medidas excepcionales adoptadas durante la pandemia.

Durante la pandemia, el acceso al agua potable **se volvió un elemento clave para proteger la salud pública**, lo que obligó al Estado a **tomar medidas regulatorias especiales** para garantizar la continuidad del servicio (Molina, 2021). Así, las decisiones regulatorias adoptadas en este periodo **se basaron en un enfoque de derechos humanos**, reconociendo el acceso al agua potable como un elemento fundamental para prevenir el contagio y proteger la salud pública.

En consecuencia, la potestad sancionatoria de la SSPD **pasó a tener un carácter preventivo y educativo**, al enviar un mensaje claro a los prestadores del servicio: incluso en un contexto de crisis, la continuidad del suministro de agua debe prevalecer sobre cualquier otra consideración. Desde esta perspectiva, las sanciones impuestas durante la pandemia pueden entenderse como un **mecanismo de protección reforzada**, orientado a **proteger especialmente a las poblaciones más vulnerables**. Este enfoque coincide con lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas, que ha reiterado la obligación de los Estados de garantizar el acceso universal al agua potable incluso en situaciones de emergencia o crisis humanitaria (ONU, 2025).

2.4.3. Impacto social de las sanciones durante la pandemia

Desde una perspectiva social, las sanciones impuestas durante la pandemia tuvieron un impacto significativo. En primer lugar, fortalecieron la confianza ciudadana en las instituciones de control, al demostrar que existían mecanismos para exigir el cumplimiento de medidas adoptadas en beneficio de la población. En segundo lugar, contribuyeron a evitar que miles de hogares permanecieran sin acceso al agua potable en un contexto en el que la higiene era vital para la prevención del virus.

En este orden de ideas, puede afirmarse que el ejercicio sancionatorio de la SSPD tuvo un efecto protector inmediato sobre la salud pública. Al obligar a los prestadores a reconectar usuarios y a garantizar la continuidad del servicio, se redujo el riesgo de contagio en comunidades que de otro modo habrían enfrentado barreras adicionales para cumplir con las medidas de prevención.

No obstante, también surgieron críticas. Algunos analistas señalaron que las sanciones, aunque necesarias, resultaban insuficientes si no se acompañaban de políticas de apoyo financiero a los prestadores. Según Martínez y Chinchilla (2024), la sostenibilidad del servicio en contextos de crisis depende de un equilibrio entre la protección de los usuarios y la viabilidad económica de las empresas. De lo contrario, existe el riesgo de que las sanciones agraven las dificultades del sistema sin resolver las causas estructurales del problema.

2.4.4. La jurisprudencia y el mínimo vital de agua

El mínimo vital hace referencia a la cantidad mínima de agua que debe garantizarse a cada

persona para cubrir necesidades básicas como el consumo, la preparación de alimentos y la higiene personal. Aunque no existe consenso absoluto sobre su volumen exacto, la jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido que el mínimo vital debe garantizarse incluso en casos de mora en el pago del servicio, pues está íntimamente ligado al derecho a la vida digna, a la salud y a la dignidad humana (Isaza, 2015).

Al respecto la Corte Constitucional ha emitido múltiples fallos que amparan esta garantía fundamental, tales como la T-616 de 2010 y T-418 de 2010, donde se resalta la importancia de garantizar a todos los ciudadanos en todos los contextos, la posibilidad de acceder a un servicio de agua potable que dignifique su calidad de vida y les permita desarrollar sus actividades, además reitera en ambos fallos que la falta de pago no puede ser un limitante radical del acceso al servicio.

En este sentido, autores como Cardozo (2021) sostienen que, a través de estas sentencias, la Corte Constitucional ha ejercido un rol de "regulador indirecto" de los servicios públicos, al imponer límites a la autonomía empresarial y a las normas contractuales que permiten la suspensión del servicio. De esta manera, la Corte no solo protege a los usuarios en casos concretos, sino que también fija estándares de regulación que orientan la actuación de la administración pública y de los prestadores.

En este orden de ideas, la jurisprudencia se convierte en una herramienta de regulación judicial que complementa el ejercicio de la potestad sancionatoria de la SSPD. Mientras la Superintendencia sanciona a los prestadores por incumplimientos, la Corte Constitucional establece los parámetros sustantivos que deben orientar la prestación del servicio, garantizando la coherencia con los derechos fundamentales.

2.5. Responsabilidad del Estado por omisión en la prestación de agua potable en las zonas rurales

El acceso al agua potable en Colombia no es un desafío exclusivo de las ciudades ni de los grandes prestadores de servicios públicos. En las zonas rurales del país, millones de personas carecen de acceso a agua apta para el consumo humano, lo que constituye una de las formas más graves de exclusión social y de vulneración de derechos fundamentales. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado por organismos internacionales, académicos y

autoridades nacionales, quienes coinciden en que la cobertura rural presenta rezagos históricos que afectan de manera desproporcionada a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes (Calderón Urrego, 2024). Estos rezagos no se explican únicamente por limitaciones geográficas, sino por una omisión estructural del Estado en la planeación y ejecución de políticas públicas sostenibles para estos territorios.

La responsabilidad estatal en este ámbito se configura principalmente por la omisión en la garantía de condiciones mínimas de acceso. Según Assmus (2021), la disponibilidad y calidad del agua en las zonas rurales colombianas son críticas debido a la falta de infraestructura adecuada y a la presión sobre los recursos hídricos. En muchas comunidades, la población depende de fuentes naturales como ríos o nacederos que, al no recibir tratamiento, se convierten en vectores de enfermedades. Esta realidad evidencia que el Estado no ha cumplido de manera plena su obligación de proteger el derecho fundamental al agua, reconocido tanto en la Constitución como en la jurisprudencia constitucional.

La situación del acceso al agua en las zonas rurales requiere un análisis con enfoque territorial. En Colombia, el reconocimiento del agua como derecho fundamental implica que el Estado debe adoptar medidas que tengan en cuenta la diversidad de contextos sociales y geográficos. En estos territorios no es suficiente replicar los modelos urbanos de prestación del servicio, ya que las condiciones de dispersión poblacional, infraestructura limitada y características ambientales exigen soluciones más flexibles. Por ello, resulta necesario **impulsar esquemas que incluyan la participación de las comunidades, el cuidado del entorno natural y el reconocimiento de prácticas tradicionales** en la gestión del agua. La ausencia de este tipo de enfoques ha **mantenido situaciones de vulnerabilidad**, lo que evidencia vacíos en la formulación de políticas públicas más inclusivas.

Las consecuencias de esta situación no se limitan al ámbito jurídico, sino que también inciden en la reproducción de desigualdades sociales y económicas. Por lo tanto, la falta de acceso adecuado al agua potable **impacta directamente la salud pública** y **reduce las posibilidades de desarrollo** de las comunidades rurales. Además, **influye en aspectos como la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y la permanencia de las poblaciones en sus territorios**. En este sentido, la falta de cobertura del servicio en zonas rurales no debe entenderse únicamente como un problema de infraestructura, sino como un factor que **agrava**

la exclusión de comunidades que históricamente han estado de desventaja (Rosero y García, 2021).

Por lo tanto, la responsabilidad del Estado por omisión en la prestación de agua potable en zonas rurales es clara y exige una respuesta integral. No basta con sancionar a prestadores que incumplen estándares; es necesario que el Estado mismo asuma su papel como garante, implementando políticas diferenciales, destinando recursos suficientes y articulando esfuerzos interinstitucionales. Solo así podrá cerrarse la brecha entre lo urbano y lo rural, garantizando que el acceso al agua deje de ser un privilegio concentrado en las ciudades y se convierta en un derecho efectivamente protegido para todas las comunidades, sin distinción de ubicación geográfica o condición social.

2.5.1. Contexto rural del acceso al agua potable en Colombia

El acceso al agua potable en zonas rurales continúa siendo uno de los principales desafíos en Colombia, debido a limitaciones en infraestructura, financiación y capacidad institucional. Según Méndez (2020), mientras en las ciudades la cobertura del servicio de acueducto supera el 95 %, en las zonas rurales apenas alcanza el 72 %. Aún más preocupante es que un 28 % de la población rural consume agua proveniente de fuentes superficiales no tratadas, lo que aumenta la incidencia de enfermedades gastrointestinales y de salud pública.

La falta de acceso al agua potable en el campo no es solo un problema de infraestructura, sino también de exclusión institucional. En muchos municipios rurales, no existen prestadores formales de servicios públicos domiciliarios, o los existentes carecen de capacidad técnica y financiera para cumplir con las exigencias de la Ley 142 de 1994. En otros casos, son las comunidades mismas quienes organizan acueductos comunitarios, los cuales funcionan de manera informal, sin reconocimiento legal pleno y sin apoyo estatal suficiente (Serrano & Talero, 2021).

2.5.2. El papel de la Supersevicios en zonas rurales

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) enfrenta un reto particular en las zonas rurales del país, donde los esquemas de prestación del servicio suelen estar a cargo de administraciones locales con capacidades técnicas y financieras limitadas. En estos contextos, la labor de inspección y vigilancia adquiere una relevancia estratégica, ya que

busca garantizar la continuidad y calidad del servicio en territorios históricamente excluidos. De acuerdo con Grisales (2017), la función del acueducto como servicio público es esencial para la materialización del derecho al agua, lo cual implica que la SSPD debe reforzar su acción allí donde el Estado ha mostrado debilidad en la cobertura.

En muchos casos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha recurrido a sanciones contra alcaldías y operadores municipales no solo como una respuesta frente a **fallas específicas** en la prestación del servicio, sino también como una forma de **hacer visible la falta de acciones institucionales** para garantizar derechos fundamentales. En este contexto, el derecho sancionador en materia de servicios públicos no debe entenderse únicamente desde su dimensión punitiva, sino también desde su **función preventiva y educativa**, orientada a **motivar a las autoridades locales a mejorar de forma sostenible** la prestación del servicio.

Esta situación se vuelve aún más compleja en territorios con altos niveles de vulnerabilidad social, donde la ausencia de agua potable **impacta directamente la salud pública y la alimentación de las comunidades**. En este sentido, la Comisión de Regulación de Agua (2023) ha señalado que la actuación de la SSPD en zonas rurales debe **acompañarse de políticas de inclusión social y mayor inversión estatal**. De esta manera, las sanciones **no son un fin en sí mismas, sino herramientas que promueven mejoras estructurales** en la prestación del servicio.

Así las cosas, el papel de la SSPD en las zonas rurales demuestra que la potestad sancionatoria puede ir más allá de la simple relación con los prestadores del servicio y **convertirse en un mecanismo que también exige responsabilidades al Estado**. En contextos de alta vulnerabilidad, la intervención de la Superintendencia adquiere un **enfoque más garantista**, al reafirmar que el acceso al agua potable no puede depender únicamente de la capacidad administrativa de los municipios, sino que **es una obligación fundamental del Estado social de derecho** (Molina, 2021).

2.5.3. Jurisprudencia sobre la responsabilidad del Estado por falta de acceso al agua

El Consejo de Estado ha reconocido de manera reiterada la responsabilidad de la administración cuando la omisión en la prestación del servicio de acueducto afecta derechos

fundamentales. En la sentencia del 18 de septiembre de 2014 (expediente 25000232400020080028201), la Sección Primera señaló que la falta de suministro de agua potable a una comunidad puede constituir una falla del servicio imputable al Estado.

Según el alto tribunal, el acceso al agua no debe entenderse únicamente como el resultado de una relación contractual en la prestación del servicio, sino como una **responsabilidad del Estado de garantizar este recurso para todos**. En este sentido, la ausencia de acciones por parte de las autoridades para asegurar el suministro de agua potable puede **generar responsabilidad del Estado por afectar derechos fundamentales** (Consejo de Estado, 2014).

Asimismo, el Tribunal Administrativo de Boyacá (2019) ordenó a un municipio adoptar medidas inmediatas para garantizar el acceso al agua en una vereda, al considerar que la omisión vulneraba derechos fundamentales de la población campesina.

2.6. Puntos importantes de los casos analizados

Cuadro 8: Análisis comparativo sobre los casos analizados

Caso	Contexto	Actuación SSPD	Reflexiones preliminares
Acualcos: agua no apta para el consumo humano	Empresa sancionada por suministro de agua no potable. Riesgos directos a la salud pública.	Imposición de sanción económica a la empresa prestadora.	La sanción reafirma que el servicio debe ser continuo y potable. Cumple rol correctivo.
Zonas de Bajamar	Comunidades costeras vulnerables sin infraestructura formal de acueducto. Exclusión histórica.	Sanciones simbólicas a operadores locales y llamados de atención al Estado.	La sanción visibiliza exclusión estructural. Más simbólica que correctiva. Requiere esquemas diferenciales.

Pandemia (COVID-19)	Crisis sanitaria global. Necesidad de agua constante para medidas de higiene.	Supervisión estricta, sanciones por cortes y reconexiones tardías.	La sanción se convierte en herramienta de protección reforzada. Tensión con sostenibilidad financiera.
Omisión estatal en zonas rurales	Amplia población rural sin cobertura. Falta de esquemas diferenciales y omisión estatal.	Sanciones a municipios y autoridades locales por incumplimiento de deber constitucional.	La sanción evidencia la omisión estatal. Eficacia limitada si no hay acompañamiento financiero y técnico.

Fuente: Elaboración propia de casos anteriores

Capitulo III

Impacto de las sanciones en la garantía del derecho al agua potable: Avances y desafíos

El derecho administrativo sancionador, ejercido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), **es una herramienta clave para el buen funcionamiento del sistema de agua potable en Colombia.** Su importancia no se limita solo a imponer **multas o medidas correctivas**, sino que también ayuda a consolidar un modelo en el que la sanción **sirve como mecanismo de protección de los derechos de los usuarios**. En este sentido, el impacto de las sanciones no debe **analizarse únicamente por sus efectos inmediatos**, sino también por su influencia en la forma en que actúan las entidades, en la confianza de los ciudadanos y en la construcción de políticas públicas más ajustadas a las desigualdades del **país.**

En primer lugar, las sanciones **cumplen una función pedagógica**. Más allá del castigo, **envían un mensaje claro sobre la importancia de cumplir con los estándares del servicio**, mostrando que el incumplimiento no puede quedar sin consecuencias, el procedimiento sancionatorio **no solo corrige conductas, sino que también busca prevenir**

que se repitan, lo que contribuye a que los prestadores incorporen mejores prácticas y mayor responsabilidad frente a los usuarios (Dulcey y Ortiz, 2020).

Otro impacto relevante de las sanciones es su papel **para mantener el equilibrio** de las relaciones entre usuarios y prestadores. El modelo establecido por la Ley 142 de 1994 permite la participación de empresas públicas, privadas y comunitarias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esta diversidad de actores genera realidades muy distintas en términos de capacidad técnica y financiera. En este contexto, la potestad sancionatoria de la SSPD **ayuda a poner límites claros**, al recordar que, independientemente de la naturaleza del prestador, **los derechos de los usuarios deben estar por encima de intereses económicos**. De esta forma, las sanciones contribuyen a **reforzar** el principio de universalidad en la prestación del servicio, consagrado en el artículo 365 de la Constitución Política.

Asimismo, las sanciones **refuerzan** los mecanismos de rendición de cuentas dentro del sector. La posibilidad de ser sancionados **motiva** a los prestadores a mejorar sus sistemas de reporte de información, **la transparencia en las tarifas** y **la atención a los usuarios**. En este sentido, el control administrativo no solo **funciona** como un mecanismo de coerción, sino también como un incentivo para la adopción de **mejores prácticas** institucionales y para el cumplimiento de los estándares regulatorios (Sánchez Hernández, 2022).

El ejercicio efectivo de la potestad sancionatoria también **influye** en la legitimidad institucional de la SSPD. Cuando la entidad logra **realizar** investigaciones rigurosas y **tomar decisiones efectivas**, fortalece la percepción ciudadana de que el Estado cumple su función de vigilancia y protección. Desde esta perspectiva, cada sanción impuesta tiene un doble efecto: **corrige el comportamiento del infractor** y **refuerza ante la sociedad el compromiso del Estado** con la defensa de los derechos de los usuarios (Serrano y Talero, 2021).

Además, las sanciones pueden **tener impacto en** la agenda de políticas públicas relacionadas con el agua potable. Las decisiones sancionatorias suelen **mostrar** fallas estructurales en el modelo de prestación del servicio, lo que a su vez genera la necesidad de **hacer cambios en la regulación o impulsar inversiones**. De acuerdo con la Comisión de

Regulación de Agua (2023), el análisis de los patrones de incumplimiento identificados por la SSPD ha contribuido a la formulación de ajustes en la política tarifaria y en los esquemas de subsidios. De esta manera, la sanción **no solo corrige conductas individuales, sino que también ayuda a mejorar el sistema**.

En este marco, las sanciones también **ayudan a fortalecer** un enfoque de derechos humanos en la prestación de los servicios públicos. La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que el acceso al agua potable debe garantizarse bajo principios de disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad (ONU, 2025). Cuando la SSPD sanciona incumplimientos que afectan alguno de estos elementos, **refuerza el compromiso del Estado colombiano** con la protección del derecho al agua y con la aplicación de estándares internacionales.

Sin embargo, también es importante reconocer que el impacto de las sanciones **no siempre genera cambios inmediatos**. En algunos casos, las multas impuestas a prestadores pequeños pueden generar tensiones con la sostenibilidad financiera del servicio, lo que **muestra** la necesidad de complementar las medidas sancionatorias con programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional (Martínez & Chinchilla, 2024). A pesar de estas limitaciones, las sanciones **siguen cumpliendo una función de advertencia** que evita la normalización del incumplimiento.

De igual forma, las sanciones también **ayudan a fortalecer** el principio de igualdad material en la prestación del servicio. Como señala Moncayo (2022), el reconocimiento del acceso al agua como un derecho fundamental obliga al Estado a considerar las profundas diferencias territoriales y sociales del país. En este sentido, la acción sancionatoria puede **impulsar medidas diferenciadas** de prestación que respondan mejor a las necesidades de poblaciones rurales o comunidades en condiciones de vulnerabilidad.

En la actualidad, la evolución reciente del ejercicio sancionatorio evidencia un fortalecimiento del control estatal sobre los prestadores de servicios públicos, orientado no solo a garantizar el cumplimiento normativo, sino a proteger de manera efectiva los derechos de los usuarios. El incremento en el número y cuantía de las sanciones impuestas en los últimos años refleja una tendencia hacia una mayor exigencia en los estándares de calidad y

continuidad del servicio. Por ejemplo, en este ultimo año 2025 realizó procesos sancionatorios en contra de entidades prestadoras del servicio por más de 35.700 millones de pesos, principalmente por incumplimientos en la calidad del servicio, fallas en la prestación y vulneración de derechos de los usuarios (Superservicios, 2025).

3. Avances logrados a partir de la acción sancionatoria

El ejercicio sancionatorio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ha generado múltiples efectos positivos en la prestación del servicio de agua potable en Colombia, que trascienden la lógica meramente punitiva. Si bien las sanciones pueden entenderse en principio como un mecanismo para corregir incumplimientos individuales, en la práctica han tenido un impacto más amplio, orientado a fortalecer la institucionalidad, mejorar los estándares de calidad, ampliar la cobertura y consolidar un enfoque de derechos en el sector. El análisis de estos avances permite comprender que las sanciones no son un fin en sí mismas, sino una pieza clave dentro de un sistema regulatorio dinámico que busca garantizar el acceso universal al agua potable en condiciones de dignidad y equidad.

Uno de los avances más importantes que puede atribuirse al ejercicio del poder sancionatorio es el **fortalecimiento de una cultura de cumplimiento normativo** entre los prestadores de servicios públicos. La posibilidad de ser sancionados **genera incentivos para que las empresas ajusten sus procesos internos**, con el fin de garantizar que la prestación del servicio cumpla con los estándares de calidad y continuidad establecidos en la Ley 142 de 1994 y en la regulación sectorial. De esta manera, la existencia de un sistema sancionatorio efectivo **promueve el fortalecimiento de los mecanismos de control de calidad**, así como la inversión en infraestructura y la mejora en las prácticas de atención al usuario. En este sentido, el impacto de las sanciones **no se limita únicamente a los casos en que se imponen**, sino que se extiende al conjunto del sector, al **incrementar los costos del incumplimiento y fomentar una gestión más responsable y preventiva** (Sánchez Hernández, 2022).

De igual forma, las sanciones **han favorecido la profesionalización y el fortalecimiento técnico del sector de acueducto**. Ante la posibilidad de enfrentar investigaciones administrativas o sanciones económicas, los prestadores **tienden a implementar sistemas de monitoreo continuo de la calidad del agua**, así como **mecanismos estandarizados de reporte de información y planes de contingencia frente**

a posibles fallas en la prestación del servicio. Como resultado, el régimen sancionatorio **ha impulsado la adopción de estándares técnicos más exigentes** y la consolidación de buenas prácticas operativas, lo que ha contribuido a mejorar la confiabilidad del servicio en distintas regiones del país. En este contexto, la sanción **puede entenderse también como un incentivo para la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías** en los procesos de tratamiento y distribución del agua.

Otro aspecto importante es cómo las sanciones **influyen en la percepción que tienen los ciudadanos sobre las instituciones y los servicios públicos**. En contextos donde hay problemas de corrupción o mala gestión, la actuación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **al sancionar incumplimientos muestra que sí existe control por parte del Estado**. Esto hace que las personas **sientan que las irregularidades no quedan impunes**, lo que ayuda a mejorar la confianza en las entidades públicas. En este sentido, cuando las autoridades **actúan frente a las fallas del servicio**, se fortalece la relación entre el Estado y los usuarios. Así, las sanciones **no solo protegen derechos, sino que también ayudan a generar confianza en la prestación de un servicio esencial como el agua potable**.

Un impacto adicional que merece resaltarse es la contribución de las sanciones a la visibilizacion y corrección de asimetrías en la prestación del servicio. Colombia es un país marcado por profundas desigualdades regionales: mientras en las principales ciudades el acceso al agua potable es cercano al 100 %, en zonas rurales dispersas la cobertura apenas supera el 70 % (Méndez, 2020). Ante esta realidad, las sanciones han servido como mecanismo para llamar la atención sobre la necesidad de diseñar políticas diferenciales, pues los procesos sancionatorios evidencian las fallas recurrentes de cobertura y calidad en territorios apartados. En este sentido, Calderón Urrego (2024) destaca que las sanciones a municipios y prestadores rurales han tenido un efecto catalizador, al poner en la agenda pública la urgencia de esquemas alternativos de prestación y de mayores inversiones estatales en infraestructura.

En este contexto, las sanciones también han contribuido a incorporar un enfoque de derechos humanos en la prestación del servicio de agua potable. Cada vez que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sanciona a un prestador por incumplir

estándares de calidad, realizar cortes indebidos o desconocer el mínimo vital, se envía un mensaje claro: el agua no puede tratarse únicamente como un servicio sujeto a reglas de mercado, sino como un derecho fundamental que debe garantizarse a todas las personas. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, el acceso al agua está estrechamente relacionado con la dignidad humana y con la garantía de otros derechos básicos (Moncayo Córdoba, 2022). De esta manera, el régimen sancionatorio ha servido para acercar la regulación económica del sector a los principios constitucionales, recordando a los prestadores que su labor tiene un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos.

Además otro aspecto importante es que las sanciones han contribuido a la construcción de precedentes que orientan la actuación de los distintos actores del sector. Cada decisión sancionatoria va formando una especie de guía sobre lo que está permitido y lo que constituye una infracción dentro de la prestación del servicio. Con el tiempo, estas decisiones ayudan a darle mayor coherencia al sistema y reducen la incertidumbre sobre cómo deben aplicarse las normas. Esto resulta especialmente relevante para los prestadores, pues les permite planificar sus inversiones y mejorar sus procesos con mayor claridad sobre las obligaciones que deben cumplir.

Desde una perspectiva económica, el régimen sancionatorio también ha tenido efectos positivos en el funcionamiento del sector. La posibilidad de enfrentar sanciones lleva a los prestadores a revisar sus procesos internos, mejorar la gestión de sus recursos y buscar formas más eficientes de operar. En muchos casos, esto se traduce en la reducción de pérdidas de agua, en una mejor administración financiera y en mayores inversiones para ampliar la cobertura del servicio. Según la Comisión de Regulación de Agua (2023), las sanciones, combinadas con otros instrumentos regulatorios como las tarifas y los subsidios, han contribuido a fortalecer la sostenibilidad del sistema.

Las sanciones también han tenido un impacto en la participación ciudadana. Con frecuencia, los procesos sancionatorios comienzan a partir de quejas o denuncias presentadas por los usuarios. Esto demuestra que la garantía del acceso al agua no depende únicamente de las decisiones del Estado, sino también del papel activo de las comunidades. Cuando los ciudadanos ven que sus denuncias generan investigaciones y eventualmente sanciones, se fortalece la confianza en las instituciones y en los mecanismos de control social. Así, las

sanciones no solo corrigen incumplimientos, sino que también promueven una mayor participación de la ciudadanía en la defensa de sus derechos.

Aunque menos visible, las sanciones han favorecido la articulación entre distintas entidades del Estado. En muchos casos, los procesos sancionatorios requieren la coordinación entre la Superintendencia de Servicios Públicos, la Comisión de Regulación de Agua, el Ministerio de Vivienda, las autoridades ambientales y otras instituciones relacionadas con la gestión del agua. Esta cooperación permite abordar los problemas del servicio desde diferentes perspectivas y contribuye a construir respuestas más completas frente a las dificultades que enfrenta el sector. De acuerdo con Molina (2021), esta coordinación institucional fue especialmente evidente durante la pandemia, cuando varias entidades tuvieron que trabajar conjuntamente para garantizar la continuidad del servicio.

En términos generales, puede decirse que la acción sancionatoria ha generado avances importantes en varios frentes. Por un lado, ha fortalecido la cultura de cumplimiento normativo entre los prestadores; por otro, ha contribuido a la profesionalización del sector y a la mejora de sus estándares técnicos. Asimismo, ha ayudado a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, ha visibilizado las desigualdades en el acceso al agua y ha promovido una mayor estabilidad en el marco regulatorio del servicio. Todo esto demuestra que el régimen sancionatorio no es un elemento secundario dentro del sistema de servicios públicos, sino una herramienta clave para su funcionamiento.

Sin embargo, también es necesario reconocer que estos avances aún están en proceso de consolidación. A pesar de los esfuerzos institucionales, todavía existen importantes desafíos en materia de cobertura, sostenibilidad financiera y reducción de las brechas entre zonas urbanas y rurales. Por esta razón, aunque las sanciones cumplen un papel importante en la garantía del derecho al agua potable, no pueden entenderse como una solución única. Más bien, deben complementarse con políticas públicas más amplias que permitan fortalecer la infraestructura, mejorar la capacidad institucional de los prestadores y avanzar hacia una garantía efectiva y universal del acceso al agua.

3.1. Desafíos persistentes en la garantía del derecho al agua

Hablar del impacto de las sanciones administrativas en la garantía del derecho al agua potable

en Colombia exige reconocer, al mismo tiempo, los desafíos que limitan su efectividad. Si bien la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ha desarrollado un papel central en la imposición de sanciones a empresas prestadoras y, en algunos casos, a entidades territoriales, la realidad es que el derecho al agua sigue enfrentando profundas brechas de acceso, calidad y asequibilidad. Estos problemas no se derivan únicamente de incumplimientos individuales, sino de factores estructurales vinculados a la desigualdad social, la debilidad institucional y la falta de políticas públicas integrales. Así las cosas, el régimen sancionatorio se enfrenta a una tensión: mientras avanza en la corrección de conductas puntuales, tropieza con la imposibilidad de superar limitaciones que son históricas y que requieren intervenciones más amplias.

Cuadro 9: Cobertura de servicio de agua a nivel nacional (2022-2024)

Año	Cobertura urbana	Cobertura rural
2022	Aproximadamente 88 % de la población urbana con acceso a soluciones adecuadas de agua potable, (estimado a partir de población total beneficiada de 46,2 millones de personas)	8,8 millones de personas en zona rural con acceso a agua potable, equivalente al 19,4 % de la población total beneficiada
2024	56 % de los municipios y distritos proporcionan agua apta para consumo humano en áreas urbanas	9,7 % de los municipios y distritos proporcionan agua apta para consumo humano en áreas rurales

Fuente: Elaboración propia con base a Ministerio de Vivienda (2024)

Un primer desafío se encuentra en la asimetría entre la eficacia de las sanciones y la persistencia de barreras estructurales. Aunque la sanción puede corregir un incumplimiento puntual, no logra modificar, por sí misma, las condiciones de pobreza y desigualdad que impiden a millones de colombianos acceder a agua potable. Por lo menos, en contextos rurales y periurbanos las comunidades dependen en gran medida de acueductos comunitarios que carecen de recursos técnicos y financieros, por lo que sancionar a estas organizaciones

puede resultar contraproducente. En este orden de ideas, el desafío consiste en diferenciar claramente entre incumplimientos dolosos y limitaciones estructurales, de modo que la sanción no termine castigando a quienes carecen de capacidad, sino que sirva de impulso para el fortalecimiento institucional y la inversión estatal.

Tales deficiencias estructurales es posible apreciarlas en los Informes de gestión al Congreso de parte del Ministerio de Vivienda, donde se evidencia que para 2022 existen 46,2 millones de personas que son beneficiadas con el servicio de agua potable, de las cuales la mayoría pertenecen al área urbana, mientras que el porcentaje en el área rural es drásticamente inferior, cuestión que se mantiene en 2024.

Una razón por la cual, la brecha entre ambas coberturas es tan amplia suele ser la limitada capacidad financiera de los prestadores municipales y empresas de servicios públicos de carácter local. Según el Informe Nacional de Monitoreo SGP-APSB (Ministerio de Vivienda, 2024), cerca del 44 % de los municipios del país reportaron un uso inadecuado o ineficiente de los recursos asignados al sector de agua potable y saneamiento básico, lo que pone de relieve problemas en la planeación y ejecución presupuestal. Este panorama evidencia que las sanciones económicas impuestas por la SSPD, aunque cumplen una función punitiva importante, en algunos casos pueden terminar agravando la situación financiera de los operadores sin que esto se traduzca necesariamente en mejoras inmediatas para la comunidad usuaria.

La principal dificultad radica en que las sanciones castigan un incumplimiento evidente, pero no siempre generan los incentivos económicos o técnicos que necesitan los prestadores municipales para superar sus limitaciones. En muchas ocasiones, la imposición de multas reduce aún más los recursos disponibles para invertir en infraestructura o mejorar la calidad del servicio. Esto puede generar un círculo problemático en el que las deficiencias del sistema se mantienen en el tiempo, porque los operadores continúan enfrentando las mismas restricciones financieras y técnicas. Esta situación resulta aún más compleja en municipios pequeños o en territorios con poblaciones dispersas, donde el número de usuarios es reducido y los ingresos derivados de las tarifas no son suficientes para sostener adecuadamente los sistemas de captación, tratamiento y distribución del agua. En estos contextos, las sanciones pueden terminar evidenciando problemas estructurales del modelo

de prestación, más que solucionándolos de manera inmediata.

Siguiendo este orden de ideas, se puede señalar que la conjunción de factores como; geografía adversa, limitaciones financieras y distancia entre sanciones y mejora, genera un panorama complejo para la Superservicios. Aun cuando el organismo despliega un ejercicio activo de inspección, vigilancia y control, sus decisiones sancionatorias se ven limitadas por realidades estructurales que no dependen exclusivamente de la voluntad de los prestadores.

Como señala el Ministerio de Vivienda en su Informe de 2022, el déficit de cobertura rural responde a un rezago histórico en inversión estatal y no únicamente a negligencias de los operadores locales. Por tanto, el alcance de las sanciones debe analizarse dentro de un ecosistema más amplio de políticas públicas, financiamiento y cooperación interinstitucional. En este contexto, la eficacia del ejercicio sancionatorio requiere ser evaluada no solo en términos de las multas impuestas o los procedimientos administrativos adelantados, sino también en función de su capacidad real para contribuir a la superación de la brecha urbano-rural. Ello implica que la SSPD, además de sancionar, promueva mecanismos de articulación con el Gobierno central, los departamentos y los municipios, con el fin de garantizar que las sanciones se traduzcan en acciones correctivas verificables.

Relacionado con lo anterior, un segundo desafío es la escasa articulación entre el régimen sancionatorio y los mecanismos de participación ciudadana. Si bien la Ley 142 de 1994 reconoce a los usuarios el derecho de presentar quejas y reclamaciones, la realidad es que la mayoría de comunidades vulnerables no cuenta con información suficiente ni con los medios necesarios para activar los procesos ante la SSPD. Esto genera un sesgo en la aplicación de las sanciones, que tiende a concentrarse en prestadores medianos o grandes, mientras que las deficiencias más graves en zonas apartadas permanecen invisibles. Torres (2020) señala que el acceso efectivo al agua depende en gran medida de la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan control social, pero esta dimensión aún no ha sido fortalecida de manera adecuada en los procesos sancionatorios. En consecuencia, uno de los grandes retos es democratizar la participación en el control administrativo, dotando a las comunidades de herramientas pedagógicas y jurídicas para que puedan ser actores activos en la vigilancia de la prestación.

Un tercer desafío tiene que ver con la tensión entre la potestad sancionatoria y la planeación estatal del recurso hídrico. La SSPD sanciona a prestadores por incumplir estándares de calidad o continuidad, pero en muchos casos estos operadores se enfrentan a la falta de fuentes de agua seguras o a la contaminación ambiental de los afluentes. Tobon (2021) subraya que la gestión del agua en Colombia debe entenderse como un asunto integral que involucra la planeación territorial, la protección ambiental y la gestión del riesgo. No obstante, la sanción se aplica en un plano fragmentado, sin garantizar que los hallazgos se traduzcan en políticas ambientales o de ordenamiento que solucionen las causas estructurales del incumplimiento. Por lo tanto, el reto es lograr una mayor conexión entre el régimen sancionatorio y la gestión integral del recurso hídrico, de modo que la sanción no se limite a castigar, sino que impulse transformaciones en la planificación del territorio.

En este mismo sentido, uno de los retos que aún persiste en la gestión del agua potable en Colombia es la fragmentación institucional. Aunque existen avances normativos importantes, todavía intervienen varias entidades con competencias que en algunos casos se superponen: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la supervisión y sanción, la Comisión de Regulación de Agua en la regulación tarifaria, el Ministerio de Vivienda en la definición de la política sectorial y las autoridades ambientales en la protección de las fuentes hídricas. Esta distribución de funciones, aunque necesaria, puede generar problemas de coordinación y terminar debilitando el impacto real de las sanciones. Como señala Isaza (2015), la garantía del mínimo vital de agua requiere un esfuerzo institucional articulado, en el que las sanciones no se queden como decisiones aisladas, sino que sirvan como insumos para mejorar las políticas públicas del sector. En otras palabras, el desafío está en avanzar hacia un modelo de gestión más integrado, donde la sanción sea solo una parte de una estrategia estatal más amplia para garantizar el derecho al agua.

Un quinto desafío es la limitada incorporación de un enfoque diferencial en la aplicación del régimen sancionatorio. Colombia es un país caracterizado por una gran diversidad cultural y territorial, donde comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas enfrentan condiciones particulares para acceder al agua potable. Sin embargo, en muchos casos las sanciones se aplican bajo criterios uniformes que no siempre tienen en cuenta estas realidades. Cardozo (2021) advierte que la jurisprudencia constitucional ha

insistido en la necesidad de garantizar el mínimo vital de agua con un enfoque diferencial, especialmente en contextos de mayor vulnerabilidad. No obstante, esta perspectiva aún no se refleja plenamente en los procesos sancionatorios. Por ello, uno de los retos actuales es avanzar hacia un modelo de sanción que no solo corrija incumplimientos, sino que también reconozca las particularidades sociales, culturales y territoriales de cada comunidad.

Otro desafío se relaciona con la distancia que todavía existe entre la sanción administrativa y la judicialización de los conflictos por acceso al agua. En la práctica, muchas comunidades recurren a la acción de tutela para exigir la protección de su derecho, lo que sugiere que las sanciones administrativas no siempre se perciben como mecanismos suficientes o efectivos de garantía. Cardozo y López (2025) explican que el aumento de tutelas relacionadas con el acceso al agua refleja, en parte, una debilidad del sistema administrativo, pues los usuarios no confían plenamente en que la Superintendencia pueda resolver sus problemas de manera oportuna. En consecuencia, el reto consiste en fortalecer la eficacia de las sanciones administrativas, de manera que puedan ofrecer soluciones más rápidas y efectivas y reduzcan la necesidad de acudir a la vía judicial.

Un séptimo desafío se relaciona con a asimetría de información y la falta de transparencia en los procesos sancionatorios. Aunque la Superintendencia publica algunas de sus decisiones, todavía no existe un sistema amplio y accesible que permita a la ciudadanía conocer con claridad qué sanciones se imponen, cuáles prestadores reinciden en incumplimientos y qué resultados concretos generan estas medidas. Esta falta de información dificulta el seguimiento ciudadano y limita el control social sobre la prestación del servicio. Calderón (2024) señala que la información sobre la prestación del servicio en zonas rurales y vulnerables sigue siendo fragmentada y poco accesible, lo que reduce la capacidad de vigilancia de la sociedad civil. Por lo tanto, se debe fortalecer la transparencia del sistema sancionatorio, de manera que los ciudadanos no solo conozcan las sanciones impuestas, sino también los efectos reales que estas tienen en la mejora del servicio.

No puede dejarse de lado el desafío de la coherencia normativa y la necesidad de actualización del régimen sancionatorio. La Ley 142 de 1994 sentó las bases del sistema, pero después de tres décadas se enfrenta a nuevos retos, como el cambio climático, el crecimiento urbano acelerado y la presión sobre las fuentes hídricas. Como señala Moncayo

Córdoba (2022), la constitucionalización de los servicios públicos exige repensar el marco normativo para responder a estas nuevas realidades. Sin embargo, las sanciones siguen aplicándose bajo un régimen diseñado en un contexto muy distinto, lo que limita su capacidad de responder de manera adecuada a los desafíos contemporáneos. Por lo tanto, el reto es actualizar la normativa sancionatoria para incorporar criterios ambientales, de equidad social y de sostenibilidad a largo plazo.

3.2. Impacto jurídico y social de la acción sancionatoria

El papel de las sanciones administrativas en la garantía del derecho al agua potable en Colombia debe analizarse desde dos dimensiones complementarias: la jurídica, que ofrece el marco normativo y doctrinal dentro del cual actúa la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), y la social, que evidencia el impacto real de estas medidas en las condiciones de vida de los usuarios. Esta doble mirada permite comprender la relevancia de la potestad sancionatoria en tanto instrumento de protección de derechos fundamentales, pero también sus limitaciones cuando no se articula con políticas públicas de inversión y acompañamiento estructural.

Desde la perspectiva jurídica, las sanciones encuentran sustento en principios como eficacia, proporcionalidad y prevención. La eficacia implica que la medida administrativa logre modificar la conducta del prestador, corrigiendo deficiencias de calidad, continuidad o cobertura del servicio. La proporcionalidad exige que la sanción guarde equilibrio con la gravedad de la infracción y con la capacidad del prestador, evitando medidas que, lejos de garantizar derechos, terminen agravando la situación de los usuarios. La prevención, por su parte, señala que las sanciones no se agotan en el castigo, sino que deben disuadir futuras conductas lesivas y servir como advertencia para otros operadores. En este punto, Molina (2021) enfatiza que el derecho sancionador en servicios públicos se caracteriza por un enfoque garantista que prioriza la protección de derechos fundamentales como el acceso al agua potable.

Cuadro 10. Principios jurídicos aplicables a las sanciones en servicios públicos de agua potable

Principio	Definición	Ejemplo de aplicación

Eficacia	La sanción debe modificar la conducta del prestador y mejorar el servicio	Multas que obligan a implementar controles de calidad en el tratamiento de agua
Proporcionalidad	La sanción debe ser equilibrada con la gravedad de la infracción y la capacidad del prestador	Sanciones diferenciadas según tamaño y capacidad financiera de la empresa
Prevención	La sanción debe disuadir incumplimientos futuros y proteger derechos	Advertencias públicas y sanciones ejemplares en casos de agua no apta

Fuente: Elaboración propia con base a Molina (2021)

No obstante, en la práctica **se evidencian tensiones relevantes** entre la función punitiva y el deber garantista del Estado. Si bien la imposición de multas **permite identificar y evidenciar el incumplimiento**, ello no necesariamente se traduce en mejoras inmediatas para los usuarios. Esta situación resulta especialmente crítica en contextos rurales o de baja densidad poblacional, donde los prestadores **suelen corresponder a municipios con recursos limitados y baja capacidad institucional**. En estos escenarios, las sanciones **pueden convertirse en cargas financieras adicionales**, lo que reduce aún más la posibilidad de inversión en infraestructura, por lo que su alcance **tiende a ser más simbólico que efectivo**, evidenciando también las falencias del Estado en la provisión de servicios básicos.

Desde una perspectiva social, conviene destacar que las sanciones **también cumplen una función pedagógica y simbólica**. Para las comunidades, una medida impuesta a un prestador **representa un reconocimiento institucional de sus reclamos** y un mensaje claro de que el derecho al agua potable es exigible. Esta dimensión **contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones** y legitima la labor de la SSPD. Sin embargo, si estas medidas no se traducen en mejoras tangibles, como mayor continuidad en el suministro o mejor calidad del agua, **la percepción social puede tornarse negativa**, generando frustración y desconfianza hacia la institucionalidad. En este sentido, Calderón Urrego (2024) sostiene que

el impacto de las sanciones **debe evaluarse también a partir de su capacidad de transformar las condiciones de vida de las comunidades y reducir desigualdades estructurales**.

Asimismo, este debate **ha sido abordado en el ámbito internacional**. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2010) señaló que los Estados **no deben limitarse a la adopción de medidas sancionatorias**, sino que están obligados a garantizar progresivamente la cobertura, la asequibilidad y la calidad del recurso. De manera similar, las Naciones Unidas (2022) ha destacado que los mecanismos sancionatorios **deben articularse con planes de inversión pública sostenida y con estrategias de gobernanza inclusiva**, en las que la participación comunitaria tenga un papel central.

En consecuencia, el debate sobre la suficiencia de las sanciones **adquiere especial relevancia**. Aunque estas son necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa, su impacto real depende de la existencia de políticas públicas complementarias que atiendan las deficiencias estructurales, los instrumentos sancionatorios, sin un acompañamiento efectivo en materia de financiamiento y planeación, **pueden convertirse en respuestas de carácter coyuntural**, sin lograr modificar las causas profundas de la desigualdad en el acceso al agua potable. Por ello, la doctrina reciente insiste en entender el derecho sancionador **como un elemento dentro de un modelo de gobernanza más amplio**, en el que confluyan la regulación, la inversión estatal, la participación social y la cooperación internacional (Castro, 2019).

En suma, desde una perspectiva jurídica, las sanciones **deben aplicarse bajo criterios de eficacia, proporcionalidad y prevención**, evitando que se conviertan en medidas exclusivamente punitivas sin capacidad de generar cambios estructurales. Desde la dimensión social, su legitimidad **depende de que produzcan resultados verificables en la calidad de vida de los usuarios**, fortaleciendo la confianza ciudadana y contribuyendo a la reducción de desigualdades. Por lo tanto, las sanciones **no deben entenderse como un fin en sí mismas**, sino como parte de una estrategia más amplia orientada a garantizar el derecho al agua potable, cuyo éxito dependerá de la capacidad del Estado para articular el control sancionatorio con políticas de inversión y la participación activa de las comunidades.

3.3. Retos y propuestas de mejora

El ejercicio sancionatorio de la SSPD, sin duda, **constituye** un mecanismo relevante dentro del sistema colombiano para regular la prestación del servicio de agua potable. No obstante, su eficacia **se encuentra condicionada** por múltiples limitaciones estructurales que **restringen de manera significativa** su capacidad para garantizar el derecho fundamental al agua en condiciones de igualdad, sostenibilidad y equidad territorial. En consecuencia, aunque las sanciones **representan** un instrumento necesario para visibilizar incumplimientos y corregir irregularidades, **por sí solas no resultan suficientes** para abordar de manera integral las desigualdades y los retos asociados a la gestión del recurso hídrico. La aplicación uniforme de sanciones, por ejemplo, desconoce la diversidad del país y las profundas desigualdades entre contextos urbanos y rurales. Mientras que, en las grandes ciudades, con prestadores de mayor capacidad técnica y financiera, las sanciones funcionan como incentivos para corregir deficiencias, en zonas rurales, dispersas o de bajamar las multas pueden ser contraproducentes, ya que disminuyen recursos escasos en operadores pequeños o comunitarios.

A esta dificultad se suma la débil articulación entre las sanciones y la inversión pública. Si las multas no se vinculan a programas de financiamiento e infraestructura, pierden eficacia y se convierten en cargas sin resultados tangibles. La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (2022) ha señalado que estas medidas deben asociarse a estrategias de inversión sostenida, de manera que los recursos derivados contribuyan a superar los problemas estructurales. Así, por ejemplo, cuando un municipio es sancionado por deficiencias en la potabilidad, la multa debería complementarse con un plan de inversión en infraestructura de tratamiento, cofinanciado con recursos del Sistema General de Participaciones y supervisado por la SSPD. De lo contrario, se perpetúa un círculo vicioso en el que los prestadores son sancionados reiteradamente sin capacidad real de mejora.

El carácter punitivo del derecho sancionador, por su parte, debe complementarse con un enfoque pedagógico y preventivo. Las sanciones no deben limitarse a castigar, sino también a servir como herramientas de concientización para prestadores y comunidades. En este sentido, la gobernanza del agua en América Latina **exige superar** una visión

exclusivamente técnica de la regulación **e incorporar** a las comunidades como actores centrales en los procesos de control. En este sentido, la SSPD debería fortalecer un enfoque preventivo, **orientado a anticiparse a la ocurrencia de daños** mediante el análisis de auditorías, **el monitoreo constante y la identificación de riesgos**, **así como a la formulación de lineamientos que eviten la repetición de problemáticas en distintos territorios**. Este enfoque preventivo **debe articularse necesariamente con la sostenibilidad ambiental**, de modo que la protección de las fuentes hídricas y la adaptación al cambio climático **se integren de manera efectiva en la definición e implementación de las sanciones** (Castro, 2019).

La legitimidad del ejercicio sancionador **también está directamente relacionada con la confianza ciudadana en las instituciones**. Cuando las comunidades perciben que las sanciones **se traducen en mejoras reales en la calidad del servicio**, se fortalece la credibilidad institucional. Por el contrario, cuando se entienden como **actuaciones formales sin efectos concretos**, generan frustración y desconfianza. Por esta razón, la SSPD **debe fortalecer sus estrategias de comunicación pública**, explicando de manera clara a los usuarios **las razones de las sanciones, sus efectos y las acciones que se derivan de estas decisiones**. Asimismo, la implementación de **sistemas de indicadores verificables** permitiría a la ciudadanía **hacer seguimiento a los resultados de las sanciones**, lo que contribuiría a mejorar la transparencia y a reducir percepciones de impunidad.

El objetivo de universalizar el acceso al agua potable constituye uno de los mayores retos de la construcción de políticas públicas en Colombia. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 2010) ha señalado que este derecho impone obligaciones inmediatas y progresivas en disponibilidad, accesibilidad, calidad y asequibilidad. En este contexto, las sanciones deben concebirse como parte de una estrategia integral que combine regulación, inversión pública sostenida, participación comunitaria y sostenibilidad ambiental. Ello implica superar tres tensiones principales: la primera, entre sanciones y capacidades institucionales, dado que no todos los municipios cuentan con los mismos recursos; la segunda, entre sanciones y sostenibilidad financiera, pues las multas no deben asfixiar a los prestadores; y la tercera, entre sanciones y equidad territorial, ya que su aplicación homogénea puede profundizar las brechas urbano-rurales. Avanzar hacia un

modelo con enfoque de equidad, adaptado a las particularidades de los territorios más rezagados y respaldado por mecanismos de apoyo estatal, es indispensable para hacer realidad el derecho humano al agua.

Cuadro 11: Propuestas de política pública para mejorar la función de la acción sancionatoria

Problema identificado	Propuesta de política pública	Instrumentos sugeridos
Deficiencia en zonas rurales	Implementación de esquemas diferenciales: acueductos comunitarios, tecnologías de bajo costo, apoyo técnico especializado	Convenios interinstitucionales, fondos concursables, capacitación comunitaria
Déficit de inversión	Destinación específica de las multas para proyectos de agua y saneamiento en territorios afectados	Fondos de cofinanciación, ajustes al Sistema General de Participaciones, planes integrales de infraestructura
Desconfianza ciudadana	Fortalecer el rol pedagógico y de acompañamiento de la SSPD, con participación activa de la comunidad	Estrategias de comunicación pública, indicadores de transparencia, veedurías ciudadanas
Brecha urbano-rural persistente	Integrar sanciones con programas de financiación a largo plazo y estrategias de equidad territorial	Programas de apoyo técnico regional, flexibilización normativa, mecanismos de priorización para territorios rezagados
Débil articulación con sostenibilidad ambiental	Incorporar la protección de fuentes hídricas como criterio en la definición e implementación de sanciones	Planes de gestión ambiental vinculados, integración con política de cambio climático, incentivos por conservación de cuencas

Fuente: Elaboración propia con base al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 2010)

Junto con esto, se reitera que a pesar de los avances normativos y de política pública, el acceso universal al agua potable continúa siendo un desafío significativo en Colombia, en concordancia con las tendencias internacionales. De acuerdo con el informe de UN-Water

(2023), el avance hacia el acceso universal al agua segura y al saneamiento no progresa al ritmo necesario para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**, especialmente en países con** fuertes desigualdades territoriales**. Este panorama resulta aplicable al caso colombiano, donde** aún existen brechas importantes entre zonas urbanas y rurales**, así como** limitaciones en infraestructura y diferencias en las capacidades institucionales de los prestadores del servicio**. En este sentido, la problemática del agua** no puede reducirse únicamente a un tema de cobertura**, sino que debe entenderse como un desafío más amplio que incluye** calidad, continuidad, asequibilidad y sostenibilidad**. Por ello, las sanciones** no deben verse de manera aislada**, sino como parte de** una estrategia integral que articule regulación, inversión pública, participación comunitaria y sostenibilidad ambiental**, en línea con los enfoques internacionales que resaltan la importancia de la coordinación institucional y la cooperación para garantizar la seguridad hídrica (UN-Water, 2023).** De esta manera, se hace evidente la necesidad de fortalecer las estrategias del Estado**, con el fin de alinearlas con los estándares y compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.**

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite concluir que el derecho sancionador en los servicios públicos domiciliarios, especialmente en la prestación de agua potable, es una herramienta importante, pero resulta insuficiente si se analiza de manera aislada. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) tiene la facultad de vigilar, controlar y sancionar a los prestadores que incumplen los estándares de calidad, continuidad y cobertura, en cumplimiento de mandatos constitucionales y legales. Sin embargo, la evidencia doctrinal, jurisprudencial y práctica muestra que la efectividad de estas sanciones no depende solo de su severidad, sino también de la capacidad del Estado para articular un enfoque más amplio que incluya regulación, inversión, participación ciudadana y sostenibilidad ambiental.

En este contexto, se observa que las sanciones han tenido un efecto correctivo más claro en zonas urbanas, donde operan empresas con mayor capacidad financiera, ya que las multas funcionan como un incentivo real para el cumplimiento. No obstante, este mismo

modelo presenta limitaciones en territorios rurales o con menores capacidades institucionales, donde los operadores cuentan con pocos recursos, lo que puede hacer que las sanciones sean poco efectivas o incluso agraven la situación. Desde esta perspectiva, resulta necesario aplicar el derecho sancionador teniendo en cuenta las diferencias territoriales, no para flexibilizar la ley, sino para evitar que su aplicación genere mayores desigualdades. Esto implica avanzar hacia medidas más flexibles que incluyan acompañamiento técnico, planes de mejora y coordinación institucional.

Asimismo, se evidencia que la falta de articulación entre sanciones e inversión pública reduce su impacto real, ya que en muchos casos los operadores sancionados no logran superar sus fallas, lo que debilita la eficacia del control estatal. Por ello, las sanciones deben entenderse como parte de una estrategia más amplia de política pública, en la que cada medida esté acompañada de acciones concretas de mejora con apoyo institucional y participación comunitaria.

De igual forma, el derecho sancionador cumple un papel pedagógico y preventivo, en la medida en que no solo busca castigar, sino también promover el cumplimiento de los estándares y generar conciencia sobre la importancia del servicio. Para ello, es clave fortalecer los sistemas de monitoreo, la gestión de riesgos y la capacidad de anticipar problemas, incorporando además criterios de sostenibilidad ambiental. En adición, un aspecto relevante también es la efectividad de las sanciones influye directamente en la confianza ciudadana, ya que cuando estas generan resultados concretos se fortalece la legitimidad institucional, mientras que su ineficacia produce desconfianza. Finalmente, aunque Colombia ha tenido avances, persisten retos importantes en la universalización del acceso al agua potable, especialmente en zonas rurales. Esto demuestra que las sanciones no pueden ser la única herramienta, sino que deben complementarse con políticas públicas integrales orientadas al fortalecimiento de capacidades, la inversión en infraestructura y la equidad territorial, entendiendo el derecho sancionador como un instrumento que contribuya de manera real a garantizar el derecho humano al agua.

Referencias

Assmus, G. C. (2021). Disponibilidad, acceso y calidad del agua: una reflexión socioambiental para Colombia. *Revista de la Universidad de la Salle*, *1*(87), 151-166. https://revistauls.lasalle.edu.co/article/view/1892

Bos, R. (2019). Manual Sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y Saneamiento para Profesionales. IWA Publishing. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=bDKZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=El+rol+del+derecho+sancionatorio+administrativo+en+la+mejora+del+acceso+al+agua+potable+colombia&ots=ieMxz7VLX6&sig=AVIzSF9o2dEsGsjLgUkGddW09ho

Calderón Urrego, Á. V. (2024). Esquemas diferenciales en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, como herramienta de política pública para aumentar la cobertura en las zonas rurales del país. https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/48c545ba-367b-4ab8-8ad7-bf429e5aeb1c

Cardozo, G. D. I. (2021). El juez constitucional como regulador de los servicios públicos en Colombia: el caso de las decisiones judiciales sobre mínimo vital de agua potable. *Opinión Pública*, (16), 9-19. https://revistas.cun.edu.co/index.php/opinionpublica/article/download/813/580

Cardozo, G. D. I., & López, J. P. C. (2025). Las providencias judiciales como herramientas de regulación: El caso del mínimo vital de agua potable. *Revista Doctrina Distrital*, *5*(1), 29-44. https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/118

Castro, J. E. (2024). The Legacy of Neoprivatist Water Politics. In *Democracy and Global Water Politics in Historical Perspective: Against Water Privatization* (pp. 163-195). London: Palgrave Macmillan UK. https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-31788-9_7

Constitución Política de Colombia. Art. 2,365, 366, 367, 368, 369, 370, 215. 7 de julio de 1991

Comisión de Regulación de Agua. (2023). Análisis del componente social: nuevo marco

tarifario de acueducto y alcantarillado de grandes prestadores. https://www.cra.gov.co/sites/default/files/2023-11/An%C3%A1lisis%20del%20Componente%20social%20Nuevo%20marco%20tarifario%20de%20acueducto%20y%20alcantarillado%20de%20grandes%20prestadores.pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (2010). Observación General No. 15: El derecho al agua. *Naciones Unidas.* https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Observacion15_DESC.pdf

https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 25000232400020080028201. M.P. Guillermo Vargas Ayala. 18 de septiembre de 2014. https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/250002324000200800028201.pdf

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-616 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. 4 de agosto de 2010. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-616-10.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. 31 de mayo de 2010. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-418-10.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-1010 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. 16 de octubre de 2008. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=34920

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-888 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 12 de septiembre de 2008. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-888-08.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. 17 de octubre de 2002. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-881-02.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-578 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero. 03 de noviembre de 1992.

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-578-92.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-232 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. 18 de junio de 1993. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-232-93.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-546 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa. 06 de agosto de 2009. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-546-09.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-223 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. 07 de junio de 2018. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-223-18.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-012 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. 22 de enero de 2019. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-012-19.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-212 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. 28 de abril de 1994. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-212-94.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-272 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. 03 de junio de 1998. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-272-98.htm

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-436 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. 10 de julio de 2013. https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=56378

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-161 de 2025. M.P. Vladimir Fernández Andrade. 05 de mayo de 2025. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-161-25.htm

Dulcey, F. G. C., & Ortiz, J. R. G. (2020). El procedimiento administrativo sancionatorio en el marco de las empresas de servicios públicos domiciliarios: aproximación teórica a sus postulados básicos. *IUSTA*, (53), 161-188. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10195460.pdf

Echeverría-Molina, J., & Anaya-Morales, S. (2018). El derecho humano al agua potable en Colombia: decisiones del estado y de los particulares. *Vniversitas*, (136), 43-56.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0041-90602018000100043&script=sci_arttext

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). Curso de derecho administrativo (Vol. II). *Civitas*. https://books.google.com.co/books?id=LVHEDwAAQBAJ

Grisales, R. S. R. (2017). El acceso al agua potable: un deber estatal. Cómo el servicio público de acueducto garantiza el derecho social fundamental de acceso al agua potable (Vol. 8). *Universidad Externado de Colombia*. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Gyk9DgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA217&dq=derecho+sancionatorio+administrativo+en+la+mejora+del+acceso+al+agua+potable+colombia&ots=K_tqa1X7gV&sig=bWimoweMvkIdS3GuVNBjBxbclD0

Isaza Cardozo, G. D. (2015). El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de Acueducto en Colombia. https://repository.urosario.edu.co/items/d244ac6e-277f-4e26-9403-3d0d45af6559

Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. 41.433. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Martínez Artunduaga, G. A., & Chinchilla López, G. A. (2024). Impacto del plan de aseguramiento de servicios públicos en la mejora de la calidad y continuidad en la prestación de servicios esenciales, como el agua potable en Colombia, en el contexto de la ley 142 de 1994. https://repositorio.ufps.edu.co/handle/ufps/9227

Méndez, J. O. M. (2020). Los retos del acceso a agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales en Colombia. *Revista de ingeniería*, (49), 28-37. https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7488/7888

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. (2022). Informe de gestión al Congreso 2022, p. 53. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-de-gestion-2022-vf.pdf

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. (2024). Informe nacional de monitoreo SGP-APSB 2024. https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/280-municipios-de-colombia-registraron-en-2024-un-riesgo-alto-en-el-uso-de-recursos-del-sistema-general-de-participacion-para-agua-potable-y

Molina, J. S. E. (2021). Medidas regulatorias en agua potable y saneamiento, expedidas por el Gobierno colombiano en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, con ocasión de la pandemia de COVID-19. *Prolegómenos*, *24*(47), 99-116. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2021000100099&script=sci_arttext

Moncayo Córdoba, M. (2022). Agua potable y servicio público de acueducto: treinta años de constitucionalización: una apuesta por la dignidad humana y la igualdad material. Editorial Universidad del Rosario. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=C-h9EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=EL+DERECHO+AL+AGUA+Y+EL+M%C3%8DNIMO+VITAL+EN+EL+MARCO+DEL+SERVICIO+P%C3%9ABLICO+DOMICILIARIO+DE+ACUEDUCTO+EN+COLOMBIA&ots=mWRAHn4VP0&sig=8SRfQLY_cRUPgR3m4UMajbhG2w4

Naciones Unidas. (2022). Relatoría Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento Informe anual A/77/173. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation

Nieto, A. (2016). Derecho administrativo sancionador (5.ª ed.). *Tecnos*. https://www.tecnos.es/libros/derecho-administrativo-sancionador_9788430964208

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2025). UN World Water Development Report 2025.https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2025

Pedraza, A. P. (2024). El derecho humano al agua potable en Colombia: avances, desafíos y responsabilidades compartidas. *Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal*, *1*(2),163-183. https://revistapensamientoliberal.com/index.php/RIPL/article/view/40

Redacción del Espectador. (2020). Por suministrar agua no apta para el consumo humano, Superservicios sanciona a Acualcos. *El Espectador* https://www.elespectador.com/bogota/por-suministrar-agua-no-apta-para-el-consumo-humano-superservicios-sanciona-a-acualcos-article/

Rojas Castaño, A. (2022*).* El agua como derecho fundamental en Colombia: Un análisis sobre la teoría del mínimo vital desde la Constitución Política de 1991 a 2020 (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales).

https://repositorio.ucaldas.edu.co/bitstream/ucaldas/17601/6/Adriana_RojasCasta%C3%B1o_2022.pdf

Rosero Castillo, O., & García Obregón, R. G. (2021). La responsabilidad administrativa del estado, frente a la no implementación de un sistema de agua potable y saneamiento básico que satisfaga el derecho a la salud pública para los habitantes más vulnerables de la zona de bajamar en los años 2020-2021. https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/95caac19-83f5-4325-9531-85e6eb670ef2

Sánchez Hernández, H. A., Rojas Villamil, H. D., Gómez Rey, A., Aprile, N. S., & Restrepo Medina, M. A. (2022). Hacia la construcción de un nuevo concepto de Estado regulador: un estudio efectuado a partir de las decisiones judiciales que reconocen el derecho a un mínimo vital de agua potable en Colombia. In *Nuevos rumbos del derecho administrativo: Conmemoración del XXV aniversario de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario*. Editorial Universidad del Rosario. https://muse.jhu.edu/pub/532/edited_volume/chapter/3630672

Santamaría Pastor, J. A. (2019). Principios de derecho administrativo general (Vol. II). *Iustel.* https://www.iustel.com/libro/principios-de-derecho-administrativo-general

Santofimio Gamboa, J. O. (2018). Tratado de derecho administrativo: acto administrativo y procedimiento. *Universidad Externado de Colombia*. https://publicaciones.uexternado.edu.co/autor/santofimio-gamboa-j-o/

Serrano, R. M. T., & Talero, J. F. S. (2021). Experiencias de acueductos comunitarios en Colombia, 1994-2020. *Administración & Desarrollo*, *51*(1), 110-124. https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/650

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2020). Sanción a Acualcos por suministro de agua no apta para consumo humano en algunos sectores de Bogotá. https://www.superservicios.gov.co/index.php/Sala-de-prensa/noticias/superservicios-sanciona-acualcos-por-suministro-de-agua-no-apta-para-consumo-humano-en-algunos-sectores-de-bogota

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2025). Respuesta de seguimiento al caso Acualcos. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/2025-

01/Radicado-20254260081351-y-respuesta-Acualco.pdf

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2025). Superservicios impone multas a empresas de servicios públicos domiciliarios por más de $35.715 millones durante 2025. https://www.superservicios.gov.co/Sala-de-prensa/noticias/superservicios-impone-multas-empresas-de-servicios-publicos-domiciliarios-por-mas-de-35715-millones-durante-2025

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2024). Informe de gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con enfoque en Responsabilidad Social. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe-de-gestion-SSPD-2024.pdf

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2020). Organigrama institucional: Decreto 1369 de 2020 [Gráfico]. *Superservicios* https://www.superservicios.gov.co/Nuestra-entidad/Quienes-somos/Organigrama

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6. Sentencia 15001333300620150003801. M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros. 23 de marzo de 2019.https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2216525/16625307/00620150003801_02-04-2018.PDF/013e68f4-e6b0-44f8-940b-6ac8411b02b6

Tobón Orozco, D., & Correa, C. A. V. (2021). Water environmental regulation in Colombia. *KAIRÓS, revista de ciencias económicas, jurídicas y administrativas*, *4*(6), 82-96. https://kairos.unach.edu.ec/index.php/kairos/article/view/124

Torres, L. M. G., Granados, C. A. B., & Mejía, C. Z. (2021). Alternativas de reúso y ahorro de agua potable por discontinuidad en el abastecimiento. *Revista Ambiental Agua, Aire y Suelo*, *11*(2). https://revistas.unipamplona.edu.co/ojs_viceinves/index.php/RA/article/view/4667

Unesco (2023). UN World Water Development Report 2023: Partnerships and cooperation for water. https://www.unesco.org/reports/wwdr/2023

Vargas, R. M. (2018). El derecho de la gestión comunitaria del agua en Colombia para garantizar el acceso al agua potable. *Misión Jurídica*, 11(15), 321-334. https://revistas.universidadmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/913

Yánez Contreras, M., & Acevedo González, K. (2013). El acceso al agua para consumo

humano en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 125–148. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3622

Zarate Pérez, A. R. (2018). La especialidad relativa de la potestad sancionadora en materia de servicios públicos domiciliarios. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstreams/528941f3-b58b-4964-be95-fa392f9b58e0/download