

**Servicios Públicos y Poder Ejecutivo en Colombia:**  
**Un Análisis del Papel Presidencial bajo el Enfoque Garantista de Luigi Ferrajoli**

Manuela Botero Caicedo

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Programa de Derecho

Directora:

Claudia Lorena Esquivel García

2025

## PROBLEMA JURÍDICO

La historia humana y la creación de sociedades han requerido cambios constantes en las formas sociales de supervivencia. Las sociedades han creado instituciones de convivencia pacífica, al reconocer la necesidad de una autoridad superior que defina reglas de conducta y permita la convivencia social (Hobbes, 1651/2003; Locke, 1689/2006).

A lo largo de la historia, muchos juristas, pensadores, filósofos se han planteado grandes preguntas sobre el origen y la esencia del órgano que gobierna y rige a los integrantes de una sociedad. Preguntas como ¿Por qué existe el Estado? ¿Para qué sirve? ¿Qué es este órgano? Estas preguntas han llevado a varios autores a sistematizar sus pensamientos. En este sentido, es de interés el análisis de Nicolás Maquiavelo, ya que en sus obras *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* examina el surgimiento de las primeras organizaciones sociales y las concepciones del deber ser que prevalecían en ese contexto histórico. Maquiavelo plantea que:

En sus inicios, cuando aún eran pocos y vivieron dispersos como animales, al multiplicarse las generaciones se reunieron y (los más fuertes) eligieron al más fuerte y valiente y le obedecieron". Entonces surgió lo honesto y lo vergonzoso, y cuando alguien trataba mal a su benefactor, en los hombres surgían dos sentimientos: el odio y la compasión, censurando al desagradecido y alabando al benefactor. Ante la posibilidad de que tales agravios se repitieran, se codificaron leyes y castigos para quienes las violaran, surgiendo así la justicia y, con ella, el principio de que en la elección del gobernante debía prevalecer no el más fuerte, sino el más justo y prudente (Maquiavelo, 1531/2000, pp. 44-45).

Esta visión maquiaveliana muestra que la justicia y las leyes no emanan de ideas abstractas o divinas, sino de la realidad de la vida social. El derecho y la autoridad legítima son las respuestas

prácticas que la sociedad crea para resolver conflictos y someter el uso de la fuerza a la razón y la justicia (Skinner, 1981; Viroli, 1998).

Desde otra mirada teórica, Cardona (2008) aborda el contrato social y cómo, a través de éste, los hombres renuncian a su libertad absoluta y a los derechos que puedan poner en riesgo la paz de todos. Para este autor, el hombre necesita algo más que el acuerdo: necesita un poder común que los mantenga en orden y dirija sus acciones al bien común. Sin un poder reconocido, cada uno estaría sometido a su propia fuerza como protección ante los demás. El Estado como ente artificial es el garante de las relaciones sociales y la convivencia pacífica. Siguiendo a Sabine (1937/2015), esta es una ley natural fundamental: el hombre debe respetar los acuerdos, ya que violarlos destruiría la sociedad (p. 156).

Así, tenemos una figura superior que vela por los intereses de sus integrantes, el bienestar común, satisfaciendo las necesidades de la colectividad. Los propios individuos han dado a esta institución —el Estado— el deber y el derecho de defenderlos (Rousseau, 1762/2007; Rawls, 1971/2006).

Dentro de esta función administrativa del Estado, es necesario hablar de un concepto esencial que hace posible que el Estado cumpla con su deber de velar por el bien de todos: la prestación de servicios públicos. Y este principio, como lo consagra la norma superior en Colombia —Estado Social de Derecho—, se entiende en los siguientes términos:

La Carta Magna de Colombia en sus artículos 365 y 150 numeral 23 alude al concepto macro o general de servicio público sin definirlo expresamente en su texto constitucional. El servicio público como género sólo lo hallamos definido en el art. 430 del CST y en el art. 2° n° 3 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública). El artículo 430 del CST, heredero de la Constitución de 1886, dispone:

Es servicio público toda actividad desempeñada de manera organizada para satisfacer necesidades de interés general, de manera uniforme y sin interrupciones, sometida a un régimen jurídico particular, cualquiera que sea el sujeto que la preste: el Estado (directa o indirectamente) o los particulares (Moreno Molina, 2018, pp. 252-253).

Esta definición abarca una variedad de actividades de servicio público, tales como: (a) las que sirven en cualquiera de los poderes públicos; (b) las empresas terrestres, acuáticas y aéreas de transporte, acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; (c) los establecimientos sanitarios de cualquier tipo, tales como hospitales y clínicas; y (d) los establecimientos de asistencia social, caridad y beneficencia (Moreno Molina, 2018).

De lo expuesto se deduce que el Estado como protector y proveedor, a través de los servicios públicos, posee la obligación de proporcionar a sus gobernados los medios para mejorar significativamente su existencia. Conforme a la Constitución Política de Colombia de 1991, el Estado colombiano se organiza en instituciones y órganos con funciones específicas. La Constitución Política de Colombia (1991) establece tres poderes públicos y otros órganos autónomos, al estructurar el Estado bajo el principio de separación de poderes (art. 113-114), como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

*Organización del Estado según la Constitución de 1991 de Colombia*

<b>ORGANIZACIÓN DEL ESTADO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 DE COLOMBIA</b>		
<b>INTEGRANTE</b>	<b>PARTICIPANTES</b>	<b>FUNCIONES PRINCIPALES</b>
RAMA LEGISLATIVA	Congreso de la República • Senado de la República • Cámara de Representantes	• Establecer y modificar leyes • Supervisión y control del Ejecutivo • Aprobación del presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo • Juzgar excepcionalmente al

		Presidente y otros funcionarios con fuero constitucional
RAMA EJECUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Ministros del Despacho</li> <li>• Directores de departamentos administrativos</li> <li>• Orden Municipal y Departamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar leyes</li> <li>• Dirigir relaciones internacionales</li> <li>• Conservar el orden público</li> <li>• Designar funcionarios</li> <li>• Dirigir la administración pública</li> </ul>
RAMA JUDICIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte Constitucional</li> <li>• Corte Suprema de Justicia</li> <li>• Consejo de Estado</li> <li>• Jurisdicciones Especiales</li> <li>• Comisión de Disciplina Judicial</li> <li>• Consejo Superior de la Judicatura</li> <li>• Fiscalía General de la Nación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer la justicia</li> <li>• Solucionar disputas jurídicas</li> <li>• Defender los derechos fundamentales</li> <li>• Proteger la Constitución Política</li> <li>• Resolver controversias jurídicas mediante decisiones que adquieren carácter de cosa juzgada, expresadas en autos, sentencias o fallos</li> </ul>
ÓRGANOS DE CONTROL	Ministerio Público: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la Nación</li> <li>• Instituto de Estudios del Ministerio Público</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> </ul> Contraloría General de la República <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Bienestar Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría: supervisa las acciones de los servidores públicos y protege los derechos humanos</li> <li>• Contraloría: supervisa la gestión fiscal y la destinación de recursos públicos</li> </ul>
ENTES ELECTORALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional Electoral (CNE)</li> <li>• Registraduría Nacional del Estado Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar y realizar elecciones</li> <li>• Garantizar la transparencia electoral</li> <li>• Mantener el registro civil y la identificación de los ciudadanos</li> </ul>
ORGANISMOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de la República</li> <li>• Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)</li> <li>• Corporaciones Autónomas Regionales (CARs)</li> <li>• Entidades Universitarias Autónomas</li> </ul>	Entidades que, dada la especificidad de sus funciones, cuentan con régimen especial y autonomía propia, establecidos directamente por la ley o la Constitución Política

*Nota. Elaboración propia basada en la Constitución Política de Colombia (1991).*

De la estructura orgánica descrita, para los fines de esta investigación es de interés ahondar en la rama ejecutiva, y dentro de ella en las funciones del Presidente de la República. Este servidor público es esencial en la estructura del Estado, ya que reúne en él tres funciones principales: es Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y máxima autoridad administrativa, según el artículo 188 de la Constitución Política de 1991 (Valencia Carmona, 2017). Esta triple investidura hace del Presidente el primer responsable de ejecutar las políticas públicas, de hacer respetar la Constitución y de representar al Estado en el plano internacional (Younes Moreno, 2014).

Conforme al artículo 189 de la Ley Superior Colombiana, dentro de las funciones del Presidente están nombrar ministros y directores de departamentos administrativos, dirigir las relaciones internacionales, mantener el orden público, sancionar leyes, expedir decretos reglamentarios y ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, entre otras (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 189). Estas facultades muestran el amplio poder del Ejecutivo en el sistema presidencial colombiano (García Villegas & Uprimny Yepes, 2006).

Como jefe supremo de la administración, el Presidente puede expedir los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes y puede delegar en alcaldes, gobernadores, ministros o jefes de departamento administrativo las funciones que determine la ley (art. 211 de la Constitución Política de Colombia, 1991). Pero esta facultad de delegación no libera al Presidente de la responsabilidad política y jurídica sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos del Ejecutivo (Santofimio Gamboa, 2017).

La organización y eficiencia del funcionamiento de la administración pública colombiana recae, como responsabilidad primordial, en el Presidente de la República, quien ejerce la jefatura suprema de la administración conforme al artículo 115 de la Carta Política. Este mandato presidencial, propio del Estado Social de Derecho que caracteriza a Colombia, implica no solo la dirección de las políticas generales del país, sino fundamentalmente el cumplimiento del compromiso constitucional de asegurar que los servicios públicos —cuya esencialidad y obligatoriedad estatal define el artículo 365 de la Constitución Política— se presten con regularidad, eficiencia y oportunidad (Chinchilla Herrera, 2009).

Los servicios públicos, bien sean prestados directamente por el Estado o por particulares autorizados por aquél, están destinados, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, a:

Satisfacer necesidades colectivas de manera general, continua y permanente, bajo la dirección, control y vigilancia del Estado, y aquellos por medio de los cuales el Estado pretende mantener el orden y garantizar el cumplimiento de sus fines (Congreso de Colombia, 1993, art. 2, num. 2).

Dichos conceptos están subordinados a una serie de principios que buscan asegurar el logro de los fines para los cuales fueron establecidos los servicios públicos. Esta situación nos lleva a revisar teorías jurídicas de grandes juristas y teóricos contemporáneos, siendo Luigi Ferrajoli uno de los máximos exponentes del constitucionalismo garantista (Prieto Sanchís, 2013; Carbonell, 2008).

Para Ferrajoli resulta fundamental para comprender el constitucionalismo, pues sostenía: En su dimensión como teoría del Derecho, implica concebir la validez legal no únicamente desde la adecuación formal de los procesos de producción normativa, sino también desde la compatibilidad material de sus contenidos con los principios constitucionales de justicia; mientras que como régimen jurídico, se configura como un sistema de restricciones y conexiones — materiales y formales— que las normas de jerarquía superior establecen de forma estricta sobre el conjunto de fuentes normativas (Ferrajoli, 2011, citado en González Pérez, 2018, p. 142)

Este modelo teórico, para Ferrajoli, tiene dos formas: el constitucionalismo principialista y el constitucionalismo garantista. Para los fines de esta investigación, nos referiremos al constitucionalismo garantista, que puede ser entendido en tres dimensiones interdependientes (Ferrajoli, 2011, pp. 25-26):

En su dimensión como filosofía política, el garantismo constitucional trasciende las formulaciones genéricas y abstractas sobre el gobierno democrático ideal, constituyéndose en una propuesta de democracia sustancial —no meramente procedimental— fundamentada en el

paradigma jurídico contemporáneo. Desde la perspectiva teórica del Derecho, este enfoque construye un marco conceptual que problematiza la brecha existente entre la normatividad constitucional (el deber ser) y la realidad legislativa (el ser). Y en cuanto modelo jurídico, se diferencia del paleopositivismo al incorporar en el ordenamiento positivo aquellos principios que condicionan y limitan toda la actividad de creación normativa. Estas tres dimensiones convergen en un proyecto normativo que demanda su concreción mediante la construcción de garantías apropiadas e instituciones garantes, a través de políticas públicas y legislación de desarrollo (Ferrajoli, 2011; Pisarello, 2011). De esta manera, surge el siguiente interrogante que orienta la presente investigación:

*¿Hasta qué punto las acciones del Presidente de Colombia, en su calidad de máxima autoridad administrativa, garantizan que los servicios públicos se presten conforme a los principios constitucionales que los rigen y a los postulados del constitucionalismo garantista propuesto por Luigi Ferrajoli?*

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar en qué medida las acciones del Presidente de la República de Colombia, en su calidad de máxima autoridad administrativa, garantizan la prestación efectiva de los servicios públicos conforme a los principios constitucionales que los regulan y a los postulados del constitucionalismo garantista propuesto por Luigi Ferrajoli.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Examinar las bases teóricas del constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli, enfatizando cómo esta teoría fundamenta los derechos sociales y define la responsabilidad del poder ejecutivo en su materialización.

2. Identificar y analizar los principios constitucionales que regulan la prestación de los servicios públicos en Colombia, así como su carácter vinculante para el ejercicio de las funciones presidenciales.

3. Evaluar críticamente hasta qué punto las acciones y políticas del Presidente de la República se adecúan a los deberes impuestos por el marco constitucional colombiano y a los principios del constitucionalismo garantista en materia de prestación de servicios públicos.

## METODOLOGÍA

Esta investigación adopta un enfoque jurídico-analítico que integra métodos de investigación doctrinal, documental y jurisprudencial para responder a la pregunta central: ¿Hasta qué punto las acciones del Presidente de Colombia, en su calidad de máxima autoridad administrativa, garantizan que los servicios públicos se presten conforme a los principios constitucionales que los rigen y a los postulados del constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli? Esta perspectiva metodológica permite evaluar la actuación presidencial no solamente desde el cumplimiento formal de las normas, sino también desde la efectividad material de los derechos sociales, abordando la tensión entre el "deber ser" y el "ser" que caracteriza al constitucionalismo garantista (Ferrajoli, 2011; Pisarello, 2011).

En el marco de esta investigación, la expresión “*en qué medida*” no remite a una valoración genérica o retórica de la actuación presidencial, sino a la identificación y análisis de **actuaciones estatales jurídicamente relevantes**, atribuibles al Presidente de la República, que inciden de manera directa en la garantía de los servicios públicos como derechos sociales. En este sentido, el término *medida* se utiliza para designar **decisiones normativas, administrativas, presupuestales y de política pública** que producen efectos jurídicos verificables sobre la organización, financiación, regulación o prestación de dichos servicios.

Esta precisión resulta consistente con el enfoque garantista, en la medida en que, como señala Ferrajoli, los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales, no se agotan en su proclamación normativa, sino que exigen **garantías institucionales concretas** que aseguren su efectividad material (Ferrajoli, *Derechos y garantías*, 2001). Desde esta perspectiva, solo pueden

considerarse relevantes aquellas medidas que trascienden el plano declarativo y se traducen en **obligaciones estatales objetivables**, susceptibles de control jurídico y político.

Asimismo, la delimitación adoptada permite diferenciar las medidas en sentido estricto de otras manifestaciones del poder ejecutivo tales como discursos, programas o compromisos político que, si bien pueden tener relevancia simbólica, carecen por sí mismas de fuerza vinculante. Como advierte Ferrajoli, la distancia entre validez normativa y eficacia real constituye uno de los principales déficits del Estado constitucional cuando las decisiones públicas no se acompañan de mecanismos institucionales de garantía (Ferrajoli, 2001). En consecuencia, el análisis se concentra exclusivamente en aquellas medidas presidenciales que inciden de manera estructural en la realización de los servicios públicos, ya sea mediante la expedición de normas, la orientación de la política pública o la asignación efectiva de recursos.

De este modo, la pregunta por “*en qué medida*” el Presidente garantiza los servicios públicos se traduce, en términos jurídicos, en un examen de la suficiencia, coherencia y alcance material de las decisiones adoptadas, y no en una evaluación subjetiva de intenciones o discursos. Esta aproximación permite evaluar la actuación presidencial a la luz de estándares constitucionales exigibles y evita que el análisis se desplace hacia apreciaciones políticas ajenas al objeto propio del derecho constitucional.

## **TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La investigación se enmarca dentro del paradigma cualitativo con un diseño de tipo documental-descriptivo y alcance analítico-interpretativo (Hernández Sampieri et al., 2014). Se utiliza el método dogmático para examinar sistemáticamente el marco jurídico de la prestación de servicios públicos en Colombia, incluyendo: (a) la Constitución Política de 1991, particularmente los artículos 365 al 370; (b) la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos domiciliarios y su

normativa complementaria; y (c) se complementa con la revisión de la teoría del constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli, quien sostiene que los derechos fundamentales requieren garantías institucionales efectivas para su ejercicio universal y no pueden quedar reducidos a meras declaraciones programáticas (Ferrajoli, 2001, 2011). Desde esta perspectiva garantista, se evalúa si las políticas y actuaciones presidenciales trascienden el reconocimiento formal de los derechos para asegurar su efectividad material, especialmente en el ámbito de los derechos prestacionales como el acceso a servicios públicos esenciales (Abramovich & Courtis, 2002; Pisarello, 2007). Esto se logra con la revisión documental de documentos oficiales del Estado Colombiano, específicamente: Políticas públicas y planes de desarrollo de las administraciones de Juan Manuel Santos (2010-2018), Iván Duque Márquez (2018-2022) y Gustavo Petro Urrego (2022-2026)

Finalmente, se realiza un análisis jurisprudencial sistemático mediante la revisión de sentencias relevantes de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que han establecido doctrina en materia de prestación de servicios públicos y el rol del Presidente como garante constitucional. La selección de sentencias se efectúa mediante criterios definidos (López Medina, 2006): (a) relevancia temática: decisiones que abordan explícitamente la protección de derechos sociales y el acceso a servicios públicos; (b) temporalidad: sentencias dictadas durante los tres últimos períodos presidenciales (2010-2026); (c) precedente: decisiones que han generado líneas jurisprudenciales consolidadas o constituyen puntos de inflexión en la doctrina constitucional; y (d) impacto: fallos con órdenes estructurales o que han requerido intervención del Ejecutivo para su cumplimiento.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

La investigación emplea fuentes de información primarias y secundarias, clasificadas de la siguiente manera (Arias, 2012; Tamayo y Tamayo, 2003):

**Fuentes primarias:** (a) Constitución Política de Colombia de 1991 y sus reformas; (b) leyes, decretos y resoluciones relacionados con servicios públicos; (c) políticas públicas oficiales y planes de desarrollo; (d) sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; (e) informes técnicos oficiales de entidades gubernamentales; y (f) tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

**Fuentes secundarias:** (a) Obras doctrinales sobre constitucionalismo garantista, particularmente los trabajos de Luigi Ferrajoli y sus comentaristas; (b) doctrina especializada en derecho administrativo y constitucional colombiano; (c) artículos científicos en revistas indexadas sobre gestión de servicios públicos y derechos sociales; (d) análisis académicos de jurisprudencia constitucional; y (e) informes de organismos internacionales sobre derechos humanos en Colombia.

Para asegurar la calidad y validez de la investigación cualitativa, se utilizaron los siguientes criterios de rigor metodológico (Guba & Lincoln, 1985; Maxwell, 1996):

**Credibilidad:** Uso de múltiples fuentes de información (triangulación de fuentes) y contrastación entre diferentes tipos de documentos para verificar consistencia.

**Transferibilidad:** Descripción detallada del contexto de investigación y procedimientos metodológicos para permitir la aplicación de hallazgos a contextos similares.

**Dependabilidad:** Documentación sistemática del proceso investigativo mediante registro de decisiones metodológicas y criterios de selección de fuentes.

**Confirmabilidad:** Mantenimiento de la objetividad mediante el uso de criterios explícitos y verificables para el análisis de documentos y jurisprudencia, evitando interpretaciones arbitrarias.

## **CAPÍTULO I**

### **CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA**

#### **EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN COLOMBIA**

Colombia ha adoptado un modelo estatal que trasciende la concepción liberal clásica del Estado de Derecho: el Estado Social de Derecho. La evolución doctrinaria ha configurado este modelo mediante la incorporación sucesiva de categorías de derechos: inicialmente los derechos civiles y políticos tradicionales; posteriormente los derechos sociales fundamentales — denominados por la doctrina como derechos de segunda generación—; y finalmente los derechos colectivos y ambientales de tercera generación, todos ellos integrados al sistema jurídico desde el propio texto constitucional (Villar Borda, 2007).

La esencia de este modelo radica en que la Constitución, como vértice del ordenamiento, tiene por propósito fundamental salvaguardar los derechos e intereses ciudadanos frente a eventuales vulneraciones originadas en el ejercicio del poder público (Arango, 2005; Cepeda Espinosa, 2007). Esta función interventora del Estado para garantizar derechos fundamentales ha propiciado el desarrollo de diversas corrientes teóricas en el constitucionalismo contemporáneo orientadas a explicar y operativizar dicho enfoque en las distintas áreas del derecho; para esta investigación resulta particularmente relevante la propuesta del constitucionalismo garantista desarrollada por Luigi Ferrajoli.

#### **LUIGI FERRAJOLI Y EL SURGIMIENTO DEL CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA**

En los últimos años, el pensamiento jurídico actual ha estado en constante evolución gracias a los autores preocupados por la tutela efectiva de los derechos fundamentales y por la limitación del poder estatal. En este ámbito sobresale Luigi Ferrajoli, jurista italiano que más ha

influido en la teoría del derecho y la filosofía política actuales en Italia y Latinoamérica (Carbonell, 2008; Prieto Sanchís, 2013).

La elección del constitucionalismo garantista como marco teórico de referencia responde a la necesidad de contar con una categoría analítica que permita evaluar la actuación del poder ejecutivo más allá de su adecuación formal al ordenamiento jurídico, y que haga posible examinar su desempeño frente a las exigencias materiales del Estado Social de Derecho. En este sentido, el garantismo desarrollado por Luigi Ferrajoli ofrece una herramienta conceptual idónea para analizar los servicios públicos como derechos sociales cuya efectividad no depende exclusivamente de su reconocimiento normativo, sino de la existencia de garantías institucionales capaces de asegurar su realización concreta.

Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales, imponen obligaciones jurídicas positivas al Estado, cuya inobservancia compromete no solo la eficacia del derecho, sino la legitimidad misma del poder público (Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2001). Desde esta perspectiva, el constitucionalismo garantista permite desplazar el análisis desde una concepción meramente programática de los derechos sociales hacia una comprensión que los concibe como parámetros de control del ejercicio del poder, especialmente relevantes frente a la actuación del Ejecutivo en sectores estratégicos como los servicios públicos.

La pertinencia de este enfoque se refuerza si se tiene en cuenta que, en el modelo constitucional colombiano, el Presidente de la República concentra funciones normativas, administrativas y de dirección de la política pública que resultan determinantes para la realización efectiva de los derechos sociales. En este contexto, el garantismo no se emplea como una teoría abstracta de los derechos, sino como un criterio de imputación de responsabilidad constitucional,

en la medida en que permite identificar brechas entre el deber ser constitucional y la acción estatal efectivamente desplegada.

No obstante, el trabajo no asume el garantismo de manera acrítica. Tal como advierte el propio Ferrajoli, la distancia entre la validez formal de las normas constitucionales y su vigencia material constituye uno de los principales problemas de los Estados constitucionales contemporáneos, especialmente en materia de derechos sociales (Ferrajoli, 2001). Esta tensión resulta particularmente evidente en el ámbito de los servicios públicos, donde la proclamación constitucional del derecho coexiste con profundas desigualdades en el acceso, la calidad y la continuidad de la prestación.

En este sentido, el marco garantista se articula con una lectura crítica del principio de efectividad de los derechos sociales, en la línea de aquellas aproximaciones que subrayan que su exigibilidad no puede quedar supeditada indefinidamente a consideraciones de oportunidad política o disponibilidad presupuestal. Como señalan Abramovich y Courtis, la realización de los derechos sociales impone obligaciones estatales concretas y verificables, aun cuando su cumplimiento sea progresivo (Los derechos sociales como derechos exigibles, 2002). Esta concepción resulta compatible con el garantismo en la medida en que refuerza la idea de que la progresividad no exonera al Estado de responsabilidad, sino que delimita el modo en que esta debe ser evaluada.

Así, el constitucionalismo garantista se adopta en este trabajo como un marco de análisis crítico del poder ejecutivo, que permite examinar hasta qué punto las decisiones presidenciales en materia de servicios públicos satisfacen las exigencias mínimas de garantía, o si, por el contrario, se limitan a reproducir una lógica de reconocimiento formal sin correspondencia material suficiente. De este modo, el enfoque teórico no opera como una justificación de la actuación

estatal, sino como un parámetro normativo exigente frente al cual se contrastan las políticas y medidas adoptadas por las distintas administraciones presidenciales.

## **FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA**

Las bases teóricas del constitucionalismo garantista son el marco desde el cual se desarrolla esta propuesta jurídica. Para Ferrajoli (2011), el constitucionalismo garantista es un desarrollo que subsume y completa el positivismo jurídico y el viejo Estado de Derecho. Es muy claro al manifestar lo siguiente:

La propuesta garantista de Ferrajoli (2011, pp. 15-26) representa una superación integradora de dos tradiciones jurídicas fundamentales: el positivismo jurídico y el Estado de Derecho. Mientras el positivismo se concentra en el derecho positivamente establecido sin valoraciones sobre su justicia, el garantismo incorpora la preocupación tanto por los procedimientos de creación normativa como por su contenido material, exigiendo el respeto a los derechos humanos y fundamentales constitucionalmente reconocidos (Comanducci, 2002; Guastini, 2001). Este paradigma constitucional reformula el Derecho en su integridad como un artificio regulador que no se limita a las formas, sino que abarca también los contenidos mediante restricciones y vínculos constitucionales.

Bajo esta lógica, la validez de la legalidad ordinaria deja de ser el parámetro último, quedando ella misma condicionada al respeto y desarrollo de las disposiciones constitucionales, de modo que las normas infralegales ya no solo dependen de la ley, sino que la propia ley depende de la Constitución. Esta configuración erradica la última expresión del gobierno de los hombres: la omnipotencia mayoritaria característica de la democracia representativa tradicional. Adicionalmente, perfecciona el positivismo al incorporar formalmente no únicamente el ser fáctico

del Derecho, sino también su deber ser normativo, y completa el Estado de Derecho al someter la propia función legislativa al Derecho y al escrutinio de constitucionalidad.

Mientras que el Estado de Derecho clásico se limita a someter todos los poderes públicos a la ley, el constitucionalismo garantista va más allá y exige que el propio poder legislativo —que crea la ley— se someta a la Constitución, quedando sometido al control de constitucionalidad para verificar su respeto a los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2011; Zagrebelsky, 2011). Esta doble faz del garantismo ha sido ampliamente estudiada por el garantismo constitucional actual (Atienza & Ruiz Manero, 2007; Bernal Pulido, 2005).

En resumen, esta teoría se deshace de la idea de que las mayorías democráticas tienen poder absoluto simplemente por haber ganado en las urnas. El garantismo dispone que toda decisión de un Estado Social de Derecho ha de someterse al respeto de los derechos y principios constitucionales, por mucho que gocen de apoyo mayoritario. Esta mutación significa que la validez de las leyes ya no depende sólo del respeto a las formas procedimentales, sino también de su adecuación material a la Constitución (Ferrajoli, 2001; Alexy, 1993).

## **LAS TRES DIMENSIONES DEL CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA**

Para justificar el garantismo en términos analíticos, Luigi Ferrajoli construye un modelo sistemático que distingue entre el deber ser ideal, la validez legal formal y la eficacia fáctica. Esta manera de aproximarse pretende clarificar nociones que suelen mezclarse cuando se habla del derecho, mostrando cómo dentro del sistema jurídico pueden surgir tensiones y contradicciones que socavan la eficacia de los derechos (Ferrajoli, 2011; Gascón Abellán, 2010).

Para Ferrajoli, la teoría del derecho tiene como una de sus tareas reconocer y examinar tres grandes rupturas deónticas que atraviesan tres discursos diferentes sobre el derecho: (a) la ruptura entre justicia y validez, propia de la filosofía política; (b) la ruptura entre validez y vigencia, propia

de la dogmática jurídica; y (c) la ruptura entre vigencia y eficacia, propia de la sociología del derecho (Ferrajoli, 2011, pp. 17-18). Esta triple diferenciación ayuda a entender cómo el derecho puede fallar en la tutela de derechos fundamentales en cualquiera de estos tres niveles.

### **DEMOCRACIA SUSTANCIAL VERSUS DEMOCRACIA FORMAL**

Uno de los mayores aportes del pensamiento de Ferrajoli es la crítica a las concepciones formales de la democracia. La democracia ha sido históricamente definida de manera reduccionista como un simple procedimiento de toma de decisiones colectivas, haciendo hincapié en elementos formales como quién decide (el pueblo o sus representantes) y cómo deciden (la regla de la mayoría). Esta concepción procedimental, sin embargo, es insuficiente para dar cuenta de las democracias constitucionales actuales (Ferrajoli, 2009; Bovero, 2002).

Para Ferrajoli, las definiciones meramente formales de la democracia son insuficientes para dar cuenta de los sistemas constitucionales contemporáneos, en los que el poder de las mayorías no es ilimitado y no todo puede ser sometido al principio mayoritario. Es preciso, entonces, redefinir la democracia política y la soberanía popular en términos compatibles con el paradigma de la democracia constitucional (Ferrajoli, 2011). Esta resignificación implica reconocer que la soberanía popular significa, básicamente, la prohibición de que todo poder (incluidos los poderes estatales) pueda apropiársela o ejercerla arbitrariamente (Salazar Ugarte, 2006; Dworkin, 1996).

Para que esta idea de democracia funcione, necesita reconocer y garantizar los derechos políticos, sociales, civiles y de libertad, que hacen posible la expresión de la soberanía popular más allá de la elección periódica. En ese sentido, las garantías constitucionales de los derechos fundamentales no son límites a la democracia, sino garantías de su duración y del poder de autodeterminación de las generaciones venideras (Ferrajoli, 2009, pp. 25-42; Gargarella, 2005)

### **GARANTÍAS REALES Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS**

En el lenguaje político actual "libertad", "igualdad" y "derechos humanos" son términos muy repetidos en declaraciones oficiales, documentos de instituciones y en los medios de comunicación. Pero esta reiteración retórica muchas veces esconde una preocupante realidad: los derechos no solo necesitan ser proclamados, sino que necesitan ser garantizados con mecanismos institucionales específicos. Es aquí donde el constitucionalismo garantista tiene su mayor aporte, al plantear un derecho cuyo centro sea la dignidad humana como valor supremo e inalienable (Ferrajoli, 1999; Peces-Barba, 1995).

El constitucionalismo garantista no es una teoría jurídica abstracta, sino una reacción ética e histórica contra las arbitrariedades y violaciones sistemáticas de derechos humanos que ciertos gobiernos han cometido en nombre de la legalidad formal. El garantismo afirma que no basta con una buena distribución del poder; hay que controlarlo. Esta visión es distinta del constitucionalismo liberal clásico, que se preocupaba por ordenar y separar el poder, pero sin garantías para los derechos ciudadanos (Pisarello, 2007; Abramovich & Courtis, 2002).

## **LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LÍMITES AL PODER**

Para Ferrajoli (1999), los derechos fundamentales son los derechos subjetivos que pertenecen a todos los seres humanos en cuanto tales, sin ninguna condición específica, y que establecen límites y obligaciones para el poder estatal. Esta definición implica dos elementos importantes que deben ser analizados: Primero, la universalidad de los derechos fundamentales significa que son inherentes a todo ser humano, sin necesidad de condiciones adicionales y sin depender de factores como el origen, las creencias o la situación económica y social. Los derechos humanos son inherentes: nacen con el hombre como parte de su dignidad (Alexy, 1993; Nino, 1989).

En segundo lugar —y esto es importante para analizar la función del poder ejecutivo—: los derechos fundamentales son límites y vínculos al poder, según Ferrajoli. Y esta afirmación va más allá de la moral o la filosofía para crear efectos jurídicos reales: el Estado (gobiernos, legisladores, jueces) no puede hacer todo. Hay un límite insuperable, constituido por los derechos de las personas, una línea de defensa contra posibles abusos (Ferrajoli, 2001; Häberle, 2003).

El garantismo, entonces, no espera a que el poder se comporte de manera responsable; le impone reglas de juego y mecanismos específicos para defender al individuo aun cuando el poder falle o viole la Constitución. Aquí es donde entran en juego las "garantías": no basta con que la Constitución reconozca derechos; deben existir mecanismos efectivos para protegerlos, como un poder judicial independiente, leyes justas, mecanismos de exigibilidad y una ciudadanía informada de sus derechos (Ferrajoli, 2006; Bovero, 2002). Como ya afirma Ferrajoli, un derecho que no puede ser defendido ante su violación no es un derecho real, sino una promesa vana (Ferrajoli, 1999).

## **LA CONSTITUCIÓN VIVA AL SERVICIO DE LA PERSONA**

El constitucionalismo garantista nos propone pensar la Constitución y el derecho no como herramientas en manos del poder, sino como defensas de los ciudadanos frente al poder cuando éste degenera en arbitrariedad o injusticia. Y ello significa considerar que el derecho está para servir a las personas, en especial a las más débiles. Si el derecho no sirve para proteger a los más débiles, su legitimidad y su función social están en juego (Ferrajoli, 2011; Zagrebelsky, 2011).

El garantismo se convierte así en algo más que una teoría jurídica, es una manera de mirar el mundo con ojos de justicia social. Es el tránsito de un Estado preocupado por la estructura formal

de su poder a un Estado preocupado —en la práctica, no sólo en el discurso— por el cuidado de las personas, en especial de las excluidas históricamente (Pisarello, 2011; Santos, 2009).

No es suficiente tener una Constitución escrita en términos solemnes; eso sería quedarse en la superficie del problema. Lo que realmente cambia las sociedades es que los derechos constitucionales —libertad, igualdad, dignidad— se vuelvan derechos concretos, que cualquier persona pueda hacer valer, sean cuales sean sus orígenes, su clase social, su historia de vida. Ahí está la aportación del garantismo: en reclamar que la ley esté al servicio del ciudadano y no al revés (Ferrajoli, 1999; Bobbio, 1991).

En ese sentido, el garantismo no se satisface con la validez formal de una norma, de acuerdo con los procedimientos establecidos; requiere que además respete lo fundamental: la humanidad y dignidad de todo individuo (Alexy, 2012; Habermas, 1998).

En la misma línea, Norberto Bobbio (1991) ya advertía que el gran problema actual no es el reconocimiento de nuevos derechos, sino hacer efectivos los ya reconocidos. Este desafío implica a todos los actores sociales: no es suficiente una judicatura independiente o mecanismos jurídicos; se necesita una ciudadanía informada, crítica y conocedora de sus derechos, que no tema exigirlos y que defienda la justicia para todos (Bobbio, 1991; Ferrajoli, 2006).

## **EL DEBER DEL PODER EJECUTIVO DENTRO DEL CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA**

En el modelo garantista de Ferrajoli, el poder ejecutivo no es un simple ejecutor de políticas públicas, sino un garante jurídico-material de la realización de la Constitución. Para Ferrajoli, la legitimidad del poder ejecutivo no puede depender solo del respeto a la legalidad formal, sino que necesita de una legitimación material en el respeto estricto y efectivo de los derechos

fundamentales, especialmente de los derechos sociales que implican prestaciones positivas del Estado (Ferrajoli, 2001; Pisarello, 2007).

Como ya advirtió Ferrajoli, la sola legalidad formal no es suficiente para legitimar el poder ejecutivo. La validez jurídica de un acto no es sinónimo de su justicia material ni de su legitimidad democrática sustancial (Ferrajoli, 2001, p. 73). Esta afirmación redefine la función del ejecutivo: sus actos y políticas no pueden ser juzgados solo por su adecuación formal a los procedimientos que la ley determine, sino —y principalmente— por el respeto real a los límites materiales que la Constitución consagra (en especial en materia de derechos fundamentales y su realización) (Arango, 2005; Courtis, 2006).

## **LOS DERECHOS SOCIALES Y LA RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO**

En el campo de los derechos sociales, la responsabilidad del poder ejecutivo se vuelve especialmente importante y compleja. La vigencia de estos derechos —a diferencia de los derechos de libertad, que implican abstención estatal— depende de la voluntad política, la capacidad administrativa y la asignación presupuestaria que el Presidente de la República determine, ya que son derechos que requieren de un hacer estatal (Abramovich & Courtis, 2002; Pisarello, 2007). Garantizar el derecho a la salud, a la educación, a una vivienda digna... implica

como mínimo: Formular y ejecutar políticas públicas eficientes y con el financiamiento adecuado, en el marco de la Constitución y las leyes;

Repartir equitativamente los bienes públicos, de acuerdo con su finalidad constitucional y legal, en favor de los más necesitados.

Crear un marco legal que defina las responsabilidades de todos los actores en la provisión de servicios esenciales;

Establecer mecanismos eficaces de monitoreo, control y rendición de cuentas para medir el impacto de las políticas y corregir el rumbo cuando sea necesario.

Para Ferrajoli, el carácter programático que a menudo se reconoce a los derechos sociales no supone que sean simples declaraciones retóricas sin fuerza jurídica. Pero su cumplimiento depende de la voluntad política y la responsabilidad institucional de los poderes públicos, en especial del poder ejecutivo (Ferrajoli, 2001, p. 91). En ese marco, las omisiones del poder ejecutivo en la protección de derechos sociales no son meras deficiencias administrativas o errores de gestión, sino violaciones constitucionales susceptibles de generar responsabilidad jurídica e institucional (Abramovich & Curtis, 2002; Curtis, 2006).

Si bien el constitucionalismo garantista ofrece un marco normativo sólido para comprender los derechos sociales como verdaderas posiciones jurídicas exigibles, su aplicación en el ámbito concreto de los servicios públicos plantea tensiones que no pueden ser ignoradas. En efecto, la conceptualización de los derechos sociales como derechos fundamentales dotados de garantías jurídicas no elimina, por sí sola, los obstáculos estructurales que inciden en su realización material, especialmente cuando su satisfacción depende de complejas decisiones administrativas, regulatorias y presupuestales.

Como advierte Ferrajoli, uno de los principales déficits del Estado constitucional contemporáneo radica en la brecha entre la validez normativa de los derechos y su efectividad real, brecha que se acentúa en aquellos derechos cuya realización exige prestaciones positivas del Estado (Ferrajoli, *Derechos y garantías*, 2001). En el caso de los servicios públicos, esta distancia se manifiesta de manera particularmente aguda, en la medida en que la garantía del derecho no depende exclusivamente de la existencia de normas constitucionales o legales, sino de la capacidad

institucional del Estado para regular, financiar y supervisar su prestación de forma continua y equitativa.

Desde esta perspectiva, el uso del garantismo como marco de análisis exige una aproximación crítica que evite reducir la problemática de los servicios públicos a una cuestión meramente normativa. La afirmación de que los servicios públicos constituyen derechos sociales fundamentales resulta insuficiente si no se examinan las condiciones materiales que permiten —o impiden— su efectividad. En este sentido, el reconocimiento constitucional del derecho puede coexistir con prácticas administrativas que reproducen desigualdades estructurales, sin que ello implique necesariamente una infracción formal del ordenamiento jurídico.

Asimismo, la teoría de los derechos sociales enfrenta límites cuando se traslada al contexto de sistemas de prestación caracterizados por la participación de actores privados y por lógicas de mercado. En estos escenarios, la obligación estatal de garantizar el derecho no se traduce automáticamente en control efectivo sobre las condiciones de acceso, calidad y continuidad del servicio. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos no se agota en su regulación formal, sino que implica deberes reforzados de vigilancia y corrección frente a fallas estructurales del sistema, particularmente cuando se afectan derechos fundamentales.

En este punto, el garantismo permite identificar con claridad el estándar normativo incumplido, pero muestra también sus límites explicativos cuando no se acompaña de un análisis institucional de la capacidad real del Ejecutivo para materializar las garantías exigidas. El riesgo, entonces, es que la teoría de los derechos sociales sea utilizada como un discurso legitimador, que proclama la existencia de derechos sin interrogar de manera suficiente las condiciones de posibilidad de su realización efectiva.

Por ello, este trabajo asume una postura problematizadora frente al uso de la teoría de los derechos sociales, en la que el garantismo opera como un parámetro crítico, y no como una respuesta cerrada. La pregunta no se limita a si los servicios públicos están constitucionalmente reconocidos como derechos sociales, sino a si las medidas adoptadas por el poder ejecutivo logran superar la distancia entre el reconocimiento formal y la garantía material, o si, por el contrario, contribuyen a perpetuar una forma de constitucionalismo meramente declarativo.

### **Redefinición del Rol del Poder Ejecutivo en el Estado Constitucional**

De lo estudiado en este capítulo se puede concluir que Luigi Ferrajoli, a través de su constitucionalismo garantista, plantea una revolución en la concepción y el papel del poder ejecutivo en el Estado Constitucional actual. El ejecutivo no debe constreñirse a la mera legalidad o a la buena administración de la cosa pública, sino que tiene como obligación la realización concreta de los derechos fundamentales, en especial de los derechos sociales, que implican una prestación positiva del Estado (Ferrajoli, 2011; Pisarello, 2011).

El incumplimiento de esta obligación constitucional no es una falla administrativa o de gerencia. Desde el garantismo de Ferrajoli, una violación sustantiva del orden constitucional que afecta la legitimidad democrática del poder ejecutivo y puede generar responsabilidad jurídica e institucional. En definitiva, el garantismo reclama del Estado —y en particular del poder ejecutivo como su brazo más visible y actuante— un compromiso real, verificable y permanente con la realización de los derechos fundamentales como condición de legitimidad del Estado Social de Derecho (Ferrajoli, 2011; Zagrebelsky, 2011; Pisarello, 2007).



## **CAPÍTULO II**

### **LOS PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA**

La Ley 142 de 1994 constituye el principal cuerpo normativo donde se codifican los principios generales que rigen la estructuración, prestación y fiscalización de los servicios públicos (Congreso de la República, 1994), desarrollo del mandato constitucional que establece que estos servicios estarán sujetos al régimen jurídico legal y podrán ser suministrados por el Estado, comunidades organizadas o particulares.

El artículo 365 de la Carta Política expresa que garantizar eficientemente los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional constituye una obligación estatal, dado que estos son inherentes a la finalidad social del Estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), consagrando así un modelo estatal que impide delegar en el mercado la satisfacción de necesidades básicas (Rodríguez, 2018). Esta fundamentación constitucional reconoce el carácter esencial de los servicios públicos para asegurar tanto los derechos fundamentales como el bienestar colectivo en Colombia. Dicha Ley 142 de 1994 ha establecido principios rectores —universalidad y cobertura, eficiencia, calidad, solidaridad y redistribución, participación ciudadana y responsabilidad estatal— que orientan la organización, prestación y control de estos servicios. Tales principios funcionan de manera interrelacionada como mecanismo para situar al ser humano en el núcleo de la gestión pública.

A continuación, se desarrolla una explicación accesible y reflexiva de cada uno de estos principios y su impacto directo en la vida de millones de personas en el país. En el modelo de Estado Social de Derecho que establece la Constitución Política de Colombia de 1991, los servicios públicos mantienen una vinculación estrecha con el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana, trascendiendo su caracterización como meras estructuras técnicas o económicas

de provisión de bienes y servicios esenciales, para constituirse en instrumentos sociales orientados a construir una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

## **PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA**

Tras un recorrido por la normatividad colombiana y la jurisprudencia, se encuentran como principios los siguientes que rigen la prestación de los servicios públicos en Colombia:

### **Universalidad y cobertura:**

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-150 de 2003, ha caracterizado el principio de universalidad señalando que implica el acceso de todas las personas a los servicios públicos sin discriminación alguna, dado que estos constituyen condición necesaria para el ejercicio de los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la igualdad (Corte Constitucional, 2003), reconociendo así este principio como garantía para la efectividad de tales derechos fundamentales.

La Ley 142 de 1994, que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, incorpora entre sus objetivos asegurar que estos servicios alcancen a todos los habitantes del territorio nacional (Congreso de la República, 1994, art. 2), reiterando el mandato constitucional. Este mandato encuentra su fundamento en el artículo 365 de la Carta Política, que reconoce los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, estableciendo su obligación de garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual implica que servicios como agua potable, saneamiento básico, energía y telecomunicaciones deben extenderse incluso a las zonas más apartadas del país, sin que puedan existir condicionamientos geográficos, económicos o sociales para su acceso (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Según Benavides (2020), este principio representa una ruptura con concepciones mercantilistas previas que condicionaban el acceso a servicios básicos según la capacidad de pago

de los usuarios. De esta manera, el principio de universalidad y cobertura se constituye en uno de los pilares del ordenamiento jurídico colombiano en materia de servicios públicos, al consagrar que toda persona en el territorio nacional tiene derecho a recibir estos servicios de manera continua, eficiente y sin discriminación (Montaña Plata, 2015).

Esta línea jurisprudencial se ha reiterado, sobre todo, en aquellos casos en que la ausencia de acceso a servicios básicos perjudica de manera diferenciada a poblaciones vulnerables (comunidades rurales, indígenas o en extrema pobreza). La universalidad también es progresiva; es la obligación del Estado de ampliar continuamente la cobertura de los servicios públicos, en especial en los territorios históricamente excluidos (Quinche Ramírez, 2019).

Así, el principio de universalidad no es sólo un mandato jurídico-constitucional, sino un mecanismo para disminuir injusticias estructurales y avanzar hacia la justicia social en el país.

### **La continuidad.**

El principio de continuidad es uno de los pilares del régimen jurídico de los servicios públicos en Colombia. Como jurisprudencia y mandato constitucional, el servicio público se debe de prestar sin interrupciones injustificadas, con regularidad, eficiencia y continuidad (Santofimio Gamboa, 2017).

En la Sentencia T-406 de 1993, la Corte Constitucional precisó que la obligación de prestar eficientemente el servicio público se deriva directamente del texto constitucional, entendiendo que dicha eficiencia se concreta en la continuidad, regularidad y buena calidad de la prestación. Adicionalmente, el tribunal hizo referencia a que el artículo 1° del Decreto 753 de 1956 define como servicio público "toda actividad organizada para satisfacer necesidades de interés general,

en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial" (Corte Constitucional, 1993a).

En ese sentido, la Constitución y la ley señalan que los principios básicos del servicio público son la continuidad, la adaptación a los nuevos tiempos y la igualdad. El servicio público satisface una necesidad de interés general; pero el interés general no puede satisfacerse de manera discontinua, porque toda interrupción crea perturbaciones en la vida colectiva. Por eso mismo, el servicio público no admite suspensiones arbitrarias (Corte Constitucional, 1993a).

En suma, la continuidad de los servicios públicos en Colombia es un mandato constitucional y jurisprudencial. Aunque sin establecerse como norma, ya que admite excepciones justificadas, las interrupciones deben ser las mínimas y controladas (Vidal Perdomo, 2016). Este principio garantiza la protección de los derechos humanos, el interés social y los servicios públicos en el cumplimiento de su finalidad constitucional.

### **Eficiencia:**

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-134 de 1993, determinó que la eficiencia constituye un principio aplicable a los propios órganos prestadores del servicio público, independientemente de su naturaleza estatal o privada, destacando que este postulado encuentra refuerzo en el artículo 209 de la Carta como principio rector de la función administrativa (Corte Constitucional, 1993b).

La Ley 142 de 1994 conceptualiza que la eficiencia se logra cuando la aplicación de los recursos disponibles genera los mayores beneficios posibles en materia de calidad, continuidad y cobertura del servicio (Congreso de la República, 1994, art. 2), lo cual implica, según Bernal Pulido (2014), que la eficiencia trasciende el mero ahorro o el cumplimiento de indicadores

técnicos para concentrarse fundamentalmente en el mejoramiento de la vida de las personas. El artículo 365 de la Constitución Política establece que el Estado garantizará la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), generando una obligación permanente de mejorar la calidad, cobertura y sostenibilidad del servicio. En Colombia, por tanto, el principio de eficiencia de los servicios públicos trasciende un propósito meramente técnico o económico, constituyéndose en un deber ético tanto del Estado como de los operadores públicos y privados orientado a garantizar condiciones de vida dignas para todos los ciudadanos.

En ese marco, una buena prestación no es solo la que cumple criterios técnicos de calidad, sino la que mejor responde a las necesidades reales de la población, en particular de los más vulnerables. Por eso, hablar de eficiencia en los servicios públicos es, en el fondo, hablar de justicia social, de equidad territorial y de un Estado al servicio de las personas (Arenas Mendoza, 2021).

### **Eficacia:**

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado criterios específicos sobre el deber estatal de garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos, estableciendo en 2015 cinco dimensiones: (i) universalidad, entendida como acceso en condiciones de igualdad; (ii) eficiencia, conceptualizada como optimización del consumo para niveles definidos de confort y servicio; (iii) eficacia, que implica alcanzar los objetivos del sistema con recursos determinados; (iv) calidad, mediante la garantía de servicios con estándares mínimos; y (v) ampliación de cobertura, incrementando el número de usuarios con acceso a los servicios (Corte Constitucional, 2015).

En pronunciamiento de 2009, la Corte Constitucional precisó que el artículo 209 de la Carta Magna impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus acciones para el cumplimiento efectivo de los fines estatales, constituyendo este deber genérico un límite a los

principios de la función administrativa, puesto que ninguna autoridad puede invocarlos para eludir la coordinación necesaria entre autoridades destinada a prevenir decisiones contradictorias que perjudiquen la unidad del Estado (Corte Constitucional, 2009).

Para la Corte Constitucional, el principio de eficacia exige que las actuaciones estatales generen resultados tangibles y oportunos. Según García de Enterría y Fernández (2017), este principio constituye un mandato constitucional y jurisprudencial que obliga a la Administración Pública a servir los fines del Estado mediante resultados reales, oportunos y eficientes, superando el mero cumplimiento formal. El principio de eficacia, fundamental en el derecho administrativo colombiano, resulta vital para los servicios públicos.

En estos términos, entonces, la Administración Pública en Colombia se ha de orientar no solo al cumplimiento literal de la ley, sino al logro efectivo de los fines constitucionales (López Medina, 2020). Este principio impone una exigencia específica de resultados equitativos, responsables, oportunos y de uso adecuado de los recursos. Su respeto es fundamental para que los servicios públicos sirvan al interés general y se hagan efectivos los derechos fundamentales de la ciudadanía.

### **Calidad:**

El derecho a la calidad de los servicios públicos en Colombia se relaciona con la dignidad humana, ya que no basta con el acceso formal al servicio; es necesario que éste funcione en condiciones adecuadas, de manera continua y segura, para que realmente contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. En ese sentido, la calidad no es un lujo, sino un requisito de bienestar físico, mental y social de los ciudadanos (Alexy, 2008).

La Ley 142 de 1994 lo consagra al decir que los servicios se deben de prestar de manera continua, regular, eficiente, en buena calidad y a precios justos (Congreso de la República, 1994,

art. 2), generando una responsabilidad total sobre los prestadores. Como señala Cassagne (2019), la calidad en los servicios públicos no puede medirse en términos técnicos, sino en la percepción del usuario y en el efecto que tiene en su vida.

Mediante la Sentencia C-741 de 2003, la Corte Constitucional estableció que los artículos 365 y 367 de la Constitución, en interpretación armónica, consagran la obligación estatal de garantizar la cobertura universal y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Paralelamente, el artículo 366 de la Carta determina que la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas relacionadas con agua potable y saneamiento básico constituye un objetivo prioritario de la acción estatal orientado a alcanzar los fines sociales del Estado (Corte Constitucional, 2003).

Por eso, la calidad no es solo un deber jurídico, sino la garantía de que cada niño pueda tomar agua sin enfermar, de que cada enfermo tenga electricidad en el hospital, de que cada ciudadano reciba un servicio conforme a los estándares técnicos, pero también a las expectativas legítimas de una vida digna. La Constitución lo reitera: los servicios públicos se deben prestar eficientemente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 365), y la eficiencia implica necesariamente un elemento cualitativo. En suma, un buen servicio público es el que considera al ciudadano como persona; que detrás de una factura o un informe técnico hay una persona, una necesidad, un derecho (Henaó Hidrón, 2018).

### **Solidaridad:**

En el marco del Estado Social de Derecho colombiano, el principio de solidaridad constituye uno de sus pilares fundamentales al establecer que el acceso pleno y equitativo a bienes esenciales como agua, energía o saneamiento básico no puede estar supeditado a la capacidad económica de las personas. Considerando las marcadas desigualdades geográficas y especialmente

económicas que caracterizan al país, este principio busca que quienes poseen mayor capacidad económica subsidien, a través de tarifas escalonadas o subsidios cruzados, el acceso de los más vulnerables (Sen, 2009).

Esta configuración normativa se expresa explícitamente en la Ley 142 de 1994, que declara que "las personas que tienen mayor capacidad de pago están obligadas a subsidiar los servicios públicos domiciliarios de quienes tienen menor capacidad" (Congreso de la República, 1994, art. 89.1), transformando así la solidaridad de una virtud abstracta en un instrumento concreto de justicia distributiva (Rawls, 2006). La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-389 de 2002, precisó que este principio tiene por objetivo compensar las desigualdades estructurales que restringen el acceso efectivo a los servicios públicos, particularmente en zonas rurales o marginadas (Corte Constitucional, 2002), permitiendo que comunidades históricamente excluidas accedan a agua o energía sin asumir el costo real del servicio.

Esta redistribución se alinea con el fin social del Estado consagrado en el artículo 1° de la Constitución, que define a Colombia como Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la dignidad humana y en la prevalencia del interés general. Esta perspectiva solidaria de los servicios públicos no solo reconstruye el tejido social, sino que visibiliza a los excluidos por el mercado, reconociendo que la igualdad no consiste en dar lo mismo a todos, sino en proporcionar a cada uno lo que necesita para vivir dignamente (Uprimny Yepes, 2011).

### **Participación ciudadana:**

Este principio, en la prestación de los servicios públicos, busca ser el mecanismo a través del cual el Estado democrático e incluyente hace partícipe al ciudadano en la definición, control y mejoramiento de los servicios. Dicho principio reconoce que los usuarios de los servicios son

quienes mejor conocen sus necesidades, deficiencias y mejoras necesarias, por lo que su voz debe ser escuchada y sus demandas satisfechas en todos los niveles de toma de decisiones (Velásquez & González, 2016).

La Ley 142 de 1994 lo reitera al decir que los usuarios tienen derecho a participar en la administración y control de las empresas de servicios públicos (Congreso de la República, 1994, art. 9), generando espacios como los comités de desarrollo y control social. Esta implicación es fundamental en las comunidades más vulnerables o en las zonas rurales, donde a menudo quienes ofrecen un servicio público desconocen la realidad local y sólo a través del diálogo con la ciudadanía pueden descubrirse soluciones eficaces y duraderas (Bobbio, 2013).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1338 de 2000, reiteró que la participación ciudadana es un principio que informa todo el quehacer social y colectivo del Estado Social de Derecho y busca ampliar histórica y cuantitativamente las posibilidades de los ciudadanos de participar en los asuntos de interés general. Desde la perspectiva del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, en cuanto le permite hacerse presente en la vida social, en los asuntos de interés colectivo. Esta capacidad no está limitada a los procedimientos políticos y su ejercicio debe ser garantizado (Corte Constitucional, 2000).

Además, la participación tiene un efecto pedagógico y de empoderamiento: los ciudadanos conocen sus derechos, ejercen control social y refuerzan la confianza en las instituciones (Cunill Grau, 2014). Así, este principio va más allá de la forma: es una herramienta de cambio social que empodera a la ciudadanía para ser actores en el desarrollo de sus territorios y asegurar que los servicios públicos sirvan a las necesidades colectivas reales y no a criterios tecnicistas o economicistas.

### **Responsabilidad Estatal:**

El principio de responsabilidad estatal en la prestación de los servicios públicos en Colombia es un pilar del Estado Social de Derecho: que los servicios sean prestados por particulares, comunidades organizadas o empresas mixtas no exime al Estado de su deber de garantizarlos (Parada Vásquez, 2016).

La Constitución Política lo consagra en su artículo 365, al decir que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que establezca la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso el Estado conservará la dirección, regulación, control y vigilancia de los servicios (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 365). Ello significa que, cualquiera sea el prestador, el Estado responde frente al ciudadano por la mala, discontinua o falta de prestación del servicio, especialmente cuando afecta derechos fundamentales como la salud, la educación o una vida digna (Marienhoff, 2015).

La Corte Constitucional, en Sentencia T-223 de 2024, recordó que el artículo 365 de la Constitución establece que los servicios públicos son intrínsecos a la finalidad social del Estado, al que le corresponde garantizar su eficiente prestación a todos los habitantes del territorio nacional. Además, de acuerdo con el artículo 366, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son fines sociales del Estado; será su objetivo prioritario la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Para la realización material y efectiva de la prestación de los servicios públicos, es necesario que el Estado cree las condiciones para el mejoramiento de la vida, desde la garantía efectiva de igualdad y respeto al principio de dignidad humana. En línea con ello, la Corte ha reconocido que ciertos servicios públicos están tan asociados a derechos fundamentales, que la ausencia del servicio puede implicar la violación de derechos fundamentales (Corte Constitucional, 2024).

Este principio es fundamental en territorios históricamente excluidos o en contextos de emergencia, donde la ausencia manifiesta de servicios agudiza la desigualdad social. La Ley 142 de 1994 también reconoce este rol protagónico del Estado, al establecer que, aunque puedan participar actores privados, la definición de políticas, la regulación de tarifas y la vigilancia de la prestación de los servicios son funciones indelegables en las autoridades competentes (Congreso de la República, 1994, arts. 2 y 73). Y esta obligación estatal no es de mera observancia pasiva, sino de intervención, de inversión, para que ningún colombiano quede excluido de los servicios que son fundamentales para su bienestar. Este principio, en definitiva, expresa un Estado no ausente, sino comprometido con el bien común (Dromi, 2018).

Por eso, es bueno recordar que los principios que orientan la prestación de los servicios públicos en Colombia no son simples enunciados teóricos, sino mecanismos concretos para hacer efectivo el compromiso del Estado con la dignidad humana, la justicia social y la igualdad. La universalidad, la eficiencia, la calidad, la solidaridad, la participación y la responsabilidad estatal son principios para asegurar que los servicios públicos sean en verdad públicos: accesibles, sostenibles, transparentes, humanos. Conocer estos principios sirve no solo a abogados o funcionarios, sino a cualquier ciudadano, como recordatorio de que el acceso a los servicios básicos no es una concesión ni un privilegio, sino un derecho que entre todos debemos hacer efectivo para todos (Ferrajoli, 2011).

## **IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA**

**Son el instrumento para asegurar derechos fundamentales.**

En Colombia el agua, la salud, la educación y la energía eléctrica son parte del derecho a una vida digna. La Corte Constitucional, en Sentencia T-578 de 1998, reiteró que los servicios

públicos son los instrumentos para hacer realidad el principio de justicia social y para crear las condiciones para la igualdad material, sin importar que sean prestados directamente por el Estado o por particulares autorizados por aquél. En todo caso, siempre estarán a cargo del Estado, y éste tiene la obligación de satisfacerlas, en los términos que defina la ley que las regule (art. 365 de la Constitución).

Esta concepción y caracterización de los servicios públicos hace que la acción de tutela, consagrada para la protección de los derechos fundamentales, sea procedente contra particulares cuando tienen a su cargo la prestación de aquéllos, porque no son sólo el instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales, sino que otorgan al particular que los presta el poder de que es titular la autoridad pública, poniéndolo en posición de autoridad, desde la cual puede violar el principio de igualdad (Corte Constitucional, 1998). De este modo, la falta de agua o de energía no es un error de gestión: es una violación de derechos humanos (Abramovich & Courtis, 2014).

### **"Aportan justicia territorial".**

Cuando los servicios públicos funcionan, son eficientes, el ciudadano siente al Estado. Esto es particularmente relevante en contextos donde el conflicto armado o la ausencia estatal han prevalecido por años. Los buenos servicios no sólo transforman vidas, sino que reconstruyen el tejido social y la legitimidad institucional (Gutiérrez Sanín, 2014). La Corte Constitucional, en la Sentencia C-565 de 2017, reiteró que el control de constitucionalidad de los servicios públicos se deriva de las obligaciones estatales que se derivan de la garantía de los DESC.

En ese sentido, se ha reconocido la naturaleza altamente social de la prestación de tales servicios y su adecuada prestación es esencial para hacer efectivos los derechos fundamentales – agua, salud, saneamiento básico, energía, transporte, etc.– y porque el Constituyente ha optado por una forma de Estado, el Estado Social de Derecho, para saldar la deuda social que tiene el país con los más vulnerables, por medio de un sistema político incluyente (Corte Constitucional, 2017). Cuando se afirma que el Estado Social de Derecho busca saldar la deuda social que el país tiene con los más vulnerables, se está reconociendo una deuda no solo monetaria, sino histórica, territorial y estructural (Gaviria Díaz, 2015).

El modelo constitucional colombiano, como reconoce la Corte, propende por la inclusión gradual de todos en los beneficios del desarrollo, lo que implica el acceso en condiciones de igualdad a los bienes públicos y la redistribución de la riqueza por medio de políticas públicas de nivelación. En esa línea, el compromiso progresivo de garantía de derechos, reconocido por el Comité DESC de Naciones Unidas, refuerza la obligación estatal de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

### **Permiten la redistribución del ingreso y la justicia social.**

El principio de solidaridad es uno de los elementos más innovadores del modelo colombiano. De acuerdo con el artículo 367 de la Constitución, las tarifas se deben definir siguiendo criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Esto ha permitido que los estratos 5 y 6 subsidien parte de las tarifas de los estratos 1, 2 y 3 en servicios como agua, energía o gas domiciliario. Sin este principio, millones de hogares vulnerables no tendrían acceso a estos servicios (Stiglitz, 2015).

### **Fortalecen la fe en el Estado Social de Derecho.**

Cuando los servicios públicos operan, son eficientes y de calidad, el ciudadano siente al Estado presente. Esto es especialmente importante en territorios donde el conflicto armado o la ausencia estatal han estado presentes por años. Los buenos servicios no sólo cambian vidas, sino que reconstruyen el tejido social y la legitimidad institucional (Gutiérrez Sanín, 2014).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-565 de 2017, reiteró que el juicio de constitucionalidad de los servicios públicos se fundamenta en las obligaciones estatales que emanan de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En concordancia con ello, se ha reconocido el carácter altamente social de la prestación de tales servicios, y su adecuada prestación es de vital importancia constitucional porque de ella dependen, en gran medida, la efectividad de los derechos fundamentales –agua, salud, saneamiento básico, energía, transporte, etc.–, y porque el Constituyente ha escogido una forma de Estado, el Estado Social de Derecho, para saldar la deuda social que tiene el país con los más vulnerables, a través de un sistema político que busca incluir a todos en los beneficios del progreso (Corte Constitucional, 2017).

Cuando se dice que el Estado Social de Derecho pretende pagar la deuda social que el país tiene con los más desfavorecidos, se está reconociendo una deuda no solo pecuniaria, sino histórica, territorial y estructural (Gaviria Díaz, 2015). El modelo constitucional colombiano, como reconoce la Corte, tiende a la inclusión progresiva de todos en los beneficios del desarrollo, lo que supone el acceso en condiciones de igualdad a los bienes públicos y la redistribución de la riqueza a través de políticas públicas de cierre de brechas. En ese sentido, el compromiso gradual de garantía de derechos, reconocido por el Comité DESC de Naciones Unidas, fortalece la legitimidad estatal, en tanto evidencia que el Estado no es ajeno a la pobreza o la desigualdad, sino un actor de cambio social (Naciones Unidas, 2008).

## **TENSIONES Y DESAFÍOS ACTUALES: Presiones y problemas que se presentan actualmente.**

Pero no todo sale bien cuando se aplican estos principios. En Colombia hay casos difíciles que deben ser resueltos con maestría, buscando solucionar estos problemas:

**Eficiencia vs. solidaridad:** A veces la eficiencia requiere recortes o medidas de mercado que afectan la cobertura o los subsidios para poblaciones vulnerables.

**Universalidad vs. costos:** Ampliar la cobertura a zonas rurales es caro y exige subsidios estatales, creando presiones presupuestarias.

**Continuidad vs. mora del usuario:** ¿se puede cortar el agua por impago en hogares vulnerables?

Estos ejemplos ilustran que los principios deben leerse de manera conjunta, dando prioridad al enfoque de derechos humanos y al principio de no regresividad (Abramovich & Courtis, 2014). Para ejemplificar los conflictos mencionados, se exponen algunos casos encontrados en el contexto colombiano:

### **Corte de servicios públicos por deuda.**

La Corte Constitucional ha dicho que no se puede suspender el servicio de agua en hogares donde habiten niños, personas discapacitadas o personas mayores sin hacer un análisis de caso en caso. En la Sentencia T-270 de 2007, la Corte dijo que el agua es condición para la vida y su interrupción vulnera el núcleo esencial del derecho. En el caso particular, la Corte consideró que la accionante era un sujeto especialmente protegido por el Estado en razón de su estado de salud que la situaba en condiciones de debilidad manifiesta, ya que no se encontraba en condiciones regulares para trabajar. El tratamiento de su enfermedad le absorbía el día y, según él mismo

afirmó en su demanda no desmentida por la entidad accionada, carecía de los medios y posibilidades para cancelar la deuda que tenía con Empresas Públicas de Medellín y lograr la reconexión de los servicios de agua y luz indispensables para su tratamiento (Corte Constitucional, 2007).

Estos casos muestran el conflicto entre los criterios de sostenibilidad financiera de las empresas suministradoras y la tutela de derechos fundamentales de personas vulnerables (Pisarello, 2007).

En suma, los principios de los servicios públicos en Colombia no son facultativos ni técnicos: son la expresión del pacto social por el cual todos los ciudadanos tienen derecho a vivir dignamente, sin importar dónde vivan, cuánto ganen o a qué etnia pertenezcan.

Asegurar la eficiencia, la calidad, la continuidad, la solidaridad y la universalidad no solo mejora los datos estadísticos: previene conflictos sociales, fortalece el Estado Social de Derecho, reduce las desigualdades y salva vidas. Como señala Matías-Camargo (2014), para que los servicios públicos esenciales —agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, gas combustible, telecomunicaciones, educación, salud— sean verdaderamente derechos fundamentales, deben ser reconocidos, proclamados y garantizados en el orden político-jurídico y en el económico-social. Deben consagrarse constitucional y legalmente políticas públicas, presupuestos idóneos y subsidios a la oferta y mínimos vitales que aseguren su cobertura universal, sin discriminación alguna, a todos los colombianos (p. 326).

## **ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS PERIODOS PRESIDENCIALES EN COLOMBIA: EL DEBER SER Y EL SER DEL CARGO, SEGÚN EL CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA.**

La prestación de los servicios públicos en Colombia es un fundamento del Estado Social de Derecho, como mecanismo de garantía de derechos sociales fundamentales como el acceso al agua, la energía y el saneamiento básico. Es aquí donde el rol del Presidente de la República como jefe de la administración adquiere mayor importancia, porque no solo debe articular las políticas públicas, sino también hacer efectivos los derechos constitucionales (Cepeda Espinosa, 2019).

Desde el constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales no bastan con ser proclamados en las constituciones, sino que requieren garantías institucionales específicas para hacerlos efectivos y defender a los ciudadanos frente a violaciones u omisiones del poder público (Ferrajoli, 2011). El garantismo propone que la legitimidad del Estado se define por su capacidad real de garantizar los derechos fundamentales a través de mecanismos efectivos de protección y exigibilidad (Carbonell, 2008).

El siguiente análisis comparativo examina los tres últimos gobiernos de Colombia —Juan Manuel Santos (2010-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-presente)— en su papel como garante de los servicios públicos. Pretende contrastar el "deber ser" del garantismo, con su propuesta normativa de consagrar derechos sociales universales e iguales, con el "ser" que realmente lograron concretar los gobiernos. Para ello, se examinan políticas públicas, leyes, programas de cobertura y casos que ilustran avances y retrocesos en la realización de los derechos sociales, y así determinar en qué medida se está cumpliendo el modelo garantista en Colombia (Courtis, 2006).

El estudio de la actuación de los distintos presidentes de la República en materia de servicios públicos no se limita a una descripción cronológica de políticas, programas o reformas adoptadas durante cada administración. Por el contrario, el análisis se orienta a evaluar en qué medida las decisiones presidenciales adoptadas resultan constitucionalmente relevantes para la garantía efectiva de los servicios públicos como derechos sociales, a la luz de los estándares derivados del Estado Social de Derecho.

En este sentido, la referencia a aspectos como la ampliación de la cobertura, la formulación de planes sectoriales o la adopción de reformas institucionales adquiere relevancia jurídica únicamente en la medida en que dichas actuaciones puedan ser examinadas como medidas estructurales dirigidas a superar déficits persistentes en el acceso, la calidad o la continuidad de los servicios públicos. La evaluación no se centra, por tanto, en el éxito discursivo de las políticas públicas, sino en su capacidad real para incidir en las condiciones materiales de garantía del derecho.

Así, cuando se alude, por ejemplo, a avances en materia de cobertura del servicio de agua potable, el análisis no se agota en la constatación del incremento porcentual de usuarios atendidos, sino que atiende a la sostenibilidad de dichas medidas, su impacto diferencial en zonas rurales y poblaciones históricamente excluidas, y su articulación con una política pública coherente y de largo plazo. De lo contrario, la ampliación de la cobertura corre el riesgo de constituir un indicador meramente formal, insuficiente para dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

Desde esta perspectiva, las diferencias entre administraciones no se establecen únicamente a partir del volumen de iniciativas adoptadas, sino de la calidad constitucional de las medidas implementadas. Esto implica examinar si las decisiones presidenciales se orientaron efectivamente

a corregir fallas estructurales del sistema de prestación de los servicios públicos, o si, por el contrario, reprodujeron esquemas institucionales que han demostrado ser incapaces de garantizar el derecho en condiciones de igualdad material.

El análisis comparado permite, además, identificar continuidades estructurales que trascienden los cambios de gobierno y que ponen de relieve los límites de la acción presidencial en la realización de los derechos sociales. En este punto, el trabajo se distancia de una lectura personalizada del desempeño presidencial y se concentra en evaluar la capacidad del poder ejecutivo, como institución, para responder a las exigencias constitucionales que se derivan de la consideración de los servicios públicos como derechos fundamentales.

De este modo, el estudio de las distintas administraciones presidenciales no persigue establecer un juicio político sobre cada gobierno, sino examinar, desde una perspectiva jurídico-constitucional, si las medidas adoptadas han sido suficientes para reducir la brecha entre el reconocimiento normativo de los servicios públicos y su garantía material. Esta aproximación permite mantener la coherencia del análisis con el enfoque crítico del trabajo y evita que el estudio empírico se diluya en una narración descriptiva carente de fuerza evaluativa.

### **Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)**

En el gobierno de Juan Manuel Santos, el Estado colombiano expandió la cobertura de servicios públicos básicos como nunca antes en la historia reciente. Según cifras oficiales, se logró una cobertura del 93% al servicio de agua potable a través de diferentes políticas estatales de expansión de cobertura (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Esto es un gran avance técnico, pero desde el garantismo de Luigi Ferrajoli, para quien no hay derecho sin garantías y no hay poder sin control (Ferrajoli, 2011, p. 23), el "deber ser" es que

el Ejecutivo desarrolle no solo el reconocimiento jurídico de los derechos, sino también las estructuras e instituciones que posibiliten su realización. En la realidad, en el gobierno Santos se expandió la cobertura, pero el papel del Presidente como garante activo se redujo y el "ser" -la efectividad real de los servicios universales- no alcanzó el nivel exigido por el garantismo (Villar Borda & Castañeda Marín, 2017).

Las brechas continuaron, sobre todo en áreas rurales dispersas y de difícil acceso, donde la calidad y continuidad del servicio no lograron estándares aceptables (Defensoría del Pueblo, 2016).

Durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, la actuación del Ejecutivo se caracterizó por la incorporación de los servicios públicos dentro de una lógica de planeación y fortalecimiento institucional, particularmente a través de su articulación con políticas de desarrollo territorial y reducción de brechas. Las medidas adoptadas mostraron una preocupación por ampliar la cobertura y mejorar la infraestructura, especialmente en el marco de programas de alcance nacional. Sin embargo, desde una perspectiva constitucional, estas actuaciones evidencian límites en cuanto a su capacidad para transformar de manera estructural las condiciones de acceso en zonas rurales y poblaciones históricamente excluidas, lo que pone de manifiesto una tensión entre la planificación normativa y la efectividad material del derecho.

### **Gobierno de Iván Duque (2018-2022)**

En el gobierno de Iván Duque, la política pública siguió priorizando la cobertura y el financiamiento de los servicios públicos. Por ejemplo, se invirtieron alrededor de 75 mil millones de pesos en proyectos de agua potable y saneamiento en el departamento del Atlántico (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021). Pero, según Ferrajoli, el garantismo implica que los

derechos fundamentales no pueden quedar subordinados al poder político o a las leyes del mercado (Ibáñez, 2024, p. 148).

En este tiempo se invirtió en infraestructura, pero el rol del presidente como garante activo no se hizo presente; la efectividad material de los derechos aún tenía espacios pendientes. Así, nuevamente, el papel garantista quedó a medias (Gutiérrez Beltrán, 2023). Adicionalmente, la pandemia por COVID-19 dejó en evidencia las desigualdades existentes en el acceso a servicios básicos, especialmente en comunidades rurales y poblaciones vulnerables (Procuraduría General de la Nación, 2021).

En el caso del gobierno de Iván Duque, el análisis de las medidas presidenciales permite identificar una continuidad formal en el reconocimiento de los servicios públicos como componentes del Estado Social de Derecho, pero con una reorientación de la acción estatal hacia esquemas de eficiencia y sostenibilidad fiscal. Si bien se mantuvieron políticas de ampliación de cobertura y se reforzaron marcos regulatorios, la actuación del Ejecutivo mostró una menor capacidad para corregir fallas estructurales previamente identificadas. En este sentido, la garantía de los servicios públicos tendió a depender en mayor medida de la lógica del mercado y de la capacidad de los operadores, lo que, desde el enfoque garantista, plantea interrogantes sobre el alcance real de las obligaciones estatales frente a la igualdad material en el acceso al servicio.

### **Gobierno de Gustavo Petro (2022-actualidad)**

En el gobierno de Gustavo Petro se han visto unas formas más directas de intervención del poder ejecutivo en los servicios públicos. El Decreto 227 de 2023, por ejemplo, pretendía recuperar las funciones de control sobre los servicios públicos domiciliarios invocando el artículo 370 de la Constitución Política de Colombia (Presidencia de la República, 2023). Sin embargo,

esta medida fue suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado por fallas en el procedimiento (Consejo de Estado, 2023).

Esto muestra la diferencia entre "validez formal" y "vigencia efectiva" que el garantismo de Ferrajoli separa: la validez formal no es suficiente para garantizar la efectividad real de una norma (Laporta, 2007, p. 170). Y aunque este gobierno se acerca más al deber ser garantista con políticas declaradas de universalidad y equidad, el "ser" aún se queda corto: continúan las desigualdades territoriales y las dificultades de acceso en poblaciones vulnerables (Contraloría General de la República, 2024).

El tránsito entre los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro evidencia cómo cada gobierno ha buscado ampliar la cobertura y el acceso a los servicios públicos, pero el cumplimiento del rol garantista del Presidente de la República, desde el constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli, ha quedado incompleto, aunque cada vez más evidente (Uprimny Yepes & Sánchez Duque, 2021).

Por su parte, el periodo presidencial de Gustavo Petro ha estado marcado por un discurso explícito de reivindicación de los servicios públicos como derechos sociales fundamentales y por una crítica abierta a los modelos de prestación orientados predominantemente por el mercado. No obstante, el análisis jurídico de las medidas adoptadas exige distinguir entre el énfasis discursivo y la materialización efectiva de garantías institucionales. En este contexto, aunque se advierte una intención de reorientar la política pública hacia criterios de universalidad y justicia social, subsisten desafíos significativos en términos de capacidad administrativa, sostenibilidad y ejecución, que inciden directamente en la efectividad de las medidas adoptadas.

Durante los gobiernos de Santos y Duque se expandieron programas de cobertura y se invirtió en infraestructura de acueducto y saneamiento básico, preocupándose por garantizar

formalmente el derecho a los servicios públicos. Pero estas medidas se quedaron en actuaciones técnicas y cuantitativas, sin lograr que la efectividad de los derechos sociales llegara a la universalidad, igualdad y continuidad que el garantismo exige (Ferrajoli, 2011; Ibáñez, 2024). En el plano del "deber ser" y del "ser", los desarrollos técnicos significaron el reconocimiento jurídico de los derechos, pero no su garantía de aplicación en todo el territorio y para toda la población (Arango, 2005).

En cambio, el gobierno de Gustavo Petro se ha acercado más al deber ser garantista, con medidas como el Decreto 227 de 2023 y la llamada "Revolución del Agua", orientadas específicamente a cumplir con su función constitucional de garante de los servicios públicos (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023). Estas acciones reafirman la voluntad de impulsar políticas integrales para reducir las desigualdades territoriales y garantizar el acceso permanente y universal a los servicios básicos. Pero la suspensión provisional de algunas medidas por el Consejo de Estado y las lagunas que aún persisten en territorios rurales y poblaciones vulnerables revelan que el "ser" todavía no se alinea con el garantismo como debe ser (Consejo de Estado, 2023). Por tanto, a pesar de mayor compromiso presidencial con la efectividad de los derechos sociales, la eficacia de los servicios públicos sigue dependiendo de nudos estructurales, de planificación y coordinación institucional (Bonet Morón & Guzmán Finol, 2022).

En términos generales, este estudio muestra que el garantismo presidencial en Colombia se ha ido construyendo gradualmente, con grandes avances en cobertura y reconocimiento jurídico de derechos, pero con serias restricciones en su concreción. Desde el constitucionalismo garantista esto implica robustecer la institucionalidad, crear políticas públicas estructurales y diferenciadas, y asegurar mecanismos efectivos de control y exigibilidad para que los derechos sociales se

materialicen en el acceso real, igualitario y sustentable a los servicios públicos (Prieto Sanchís, 2013).

Entre el reconocimiento jurídico de los derechos y su materialización hay una distancia que es uno de los grandes retos del Estado colombiano en el Estado Social de Derecho, y es un reto ético, político y jurídico del Ejecutivo como garante de los derechos fundamentales (Gaviria Díaz, 2015).

El análisis comparado de los tres periodos presidenciales permite concluir que, pese a las diferencias en el enfoque político y programático, la actuación del poder ejecutivo ha enfrentado dificultades recurrentes para traducir el reconocimiento constitucional de los servicios públicos en garantías materiales suficientes. En todos los casos, la ampliación de cobertura y la formulación de políticas públicas, aunque relevantes, resultan insuficientes cuando no se acompañan de mecanismos sostenidos de corrección de fallas estructurales, supervisión efectiva y asignación adecuada de recursos.

Desde esta perspectiva, la pregunta por en qué medida cada presidente ha contribuido a la garantía de los servicios públicos no se responde a partir de una comparación cuantitativa o discursiva, sino mediante la evaluación de la calidad constitucional de las medidas adoptadas. El análisis pone de relieve que la responsabilidad del Ejecutivo no se agota en la adopción de iniciativas formales, sino que se proyecta sobre su capacidad real para reducir la distancia entre el mandato constitucional y la experiencia concreta de los usuarios de los servicios públicos.

## **LA OBLIGACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA.**

El Presidente de la República, como jefe del Estado Social de Derecho, está obligado a garantizar la eficiente, continua y universal prestación de los servicios públicos. Esta obligación no es discrecional ni puede ser delegada integralmente porque está sometida a unos límites constitucionales, preceptos jurídicos de obligatorio cumplimiento (Younes Moreno, 2018). El desconocimiento de estos principios por el Ejecutivo puede generar responsabilidad política, administrativa y hasta jurídica. Entonces, el Presidente no solo manda, sino que responde por cualquier violación de los derechos relacionados con la prestación de los servicios públicos (Henaó Pérez, 2015).

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; es deber del Estado asegurarlos, su eficiente prestación a todos los habitantes del territorio nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). De esta norma se desprende que los servicios públicos no son una concesión o favor del Estado, sino una obligación constitucional (Rodríguez Rodríguez, 2015).

A esta obligación inicial se añaden otras obligaciones constitucionales:

Art. 366 C.P.: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son fines sociales del Estado; será objetivo prioritario de su acción la satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Art. 370 C.P.: "El Presidente de la República definirá, en los términos de la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios" (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En tales preceptos se puede observar el rol protagónico del jefe de Estado como supremo organizador, director y garante de la prestación de los servicios públicos (Santofimio Gamboa, 2017).

Por otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha ampliado la facultad del Presidente para reglamentar los servicios públicos. La jurisprudencia nacional ha definido lo que es jefe de Estado, jefe de gobierno y máxima autoridad administrativa. En ese marco, el Tribunal Constitucional en la Sentencia C-496/98 precisó que como supremo jefe administrativo, el presidente y su gabinete pueden realizar actos para conseguir los fines del Estado. Ello supone utilizar los bienes, medios y personal necesarios para hacer cumplir la ley, responder por la prestación de los servicios públicos, nombrar el personal necesario, planear la economía y el desarrollo, ejecutar el presupuesto nacional aprobado por el Congreso, recaudar los impuestos, controlar y vigilar a los particulares que presten servicios públicos como educación, transporte, salud (Corte Constitucional, 1998).

Luego, en interpretación del artículo 115 superior, el tribunal ha expresado que no requieren la firma del ministro o jefe del departamento administrativo las decisiones del presidente de la República cuando actúa como suprema autoridad administrativa. En ese orden de ideas, entre las funciones que el Presidente de la República ejerce como jefe de Estado, se encuentra la de inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (Corte Constitucional, 2001).

La Corte Constitucional en la Sentencia C-199 de 2001 dispuso que en tales casos el legislador es a quien corresponde fijar las normas en que han de moverse los poderes de inspección,

vigilancia y control sobre los servicios públicos y al Presidente de la República desarrollarlos y ejecutarlos. Como el ejercicio de tales funciones es eminentemente administrativo, el Presidente de la República es el supremo jefe administrativo y, por tanto, el legislador puede crear agencias especializadas que, bajo la dirección del Gobierno, profundicen las funciones de inspección y control (Corte Constitucional, 2001).

De lo anterior se desprende que es al Presidente a quien directamente corresponde la vigilancia y control de los servicios públicos. Es decir, el Congreso como poder legislativo se fortalece con el Presidente como poder ejecutivo, quien es el ejecutor de tales normas, las pone en práctica y vela por su cumplimiento (Amaya Olaya, 2016).

El análisis de la actuación presidencial en materia de servicios públicos exige precisar el sentido en el que se utiliza la noción de responsabilidad, a fin de evitar una comprensión reducida o meramente sancionatoria del concepto. En el marco de este trabajo, la responsabilidad del poder ejecutivo no se concibe exclusivamente como la posibilidad de imputar consecuencias jurídicas individuales, sino como una categoría constitucional que permite evaluar el grado de cumplimiento de los deberes estatales derivados de los derechos sociales.

Desde la perspectiva del constitucionalismo garantista, la responsabilidad se configura cuando existe una brecha entre las obligaciones constitucionales impuestas al Estado y la actuación efectiva de los órganos encargados de garantizarlas. Ferrajoli sostiene que la legitimidad del poder público no depende únicamente de la validez formal de sus decisiones, sino de su capacidad para asegurar la efectividad de los derechos fundamentales mediante garantías adecuadas (Ferrajoli, *Derechos y garantías*, 2001). En este sentido, la responsabilidad del Presidente se proyecta más

allá del respeto formal al orden jurídico y se vincula con la realización material de los servicios públicos como derechos sociales.

En el ámbito de los servicios públicos, esta responsabilidad adquiere un carácter particularmente complejo, dado que la función presidencial no se ejerce de manera directa sobre la prestación del servicio, sino a través de decisiones normativas, administrativas y de política pública que estructuran el sistema de provisión. Ello implica que la responsabilidad no puede evaluarse únicamente a partir de resultados inmediatos, sino mediante el examen de la coherencia, suficiencia y consistencia de las medidas adoptadas frente a las exigencias constitucionales de acceso, calidad y continuidad.

Asimismo, la responsabilidad del poder ejecutivo debe analizarse en relación con los mecanismos de control propios del Estado Social de Derecho. La jurisprudencia constitucional ha señalado que, tratándose de derechos sociales y servicios públicos esenciales, el margen de discrecionalidad del Ejecutivo se encuentra limitado por deberes reforzados de protección, especialmente cuando se evidencian fallas estructurales que afectan a poblaciones en situación de vulnerabilidad. En estos casos, la inacción, la adopción de medidas insuficientes o la ausencia de correcciones institucionales pueden constituir formas de incumplimiento constitucional, aun cuando no se configure una violación directa y puntual del derecho.

De este modo, la responsabilidad presidencial se manifiesta en distintos planos que se superponen: un plano constitucional, relativo al cumplimiento de los mandatos derivados de los derechos sociales; un plano administrativo, vinculado a la regulación, supervisión y dirección del sistema de servicios públicos; y un plano político, asociado a la legitimidad sustancial de la acción gubernamental. Estos niveles no se abordan de manera separada, sino como dimensiones interdependientes que permiten valorar de forma integral la actuación del Ejecutivo.

Finalmente, asumir una noción amplia de responsabilidad resulta coherente con el enfoque crítico del trabajo, en la medida en que evita reducir el análisis a la existencia o inexistencia de sanciones formales. Por el contrario, permite examinar si las medidas presidenciales adoptadas han sido idóneas para cumplir con las exigencias mínimas del constitucionalismo garantista, o si han contribuido a mantener una distancia estructural entre el reconocimiento constitucional de los servicios públicos y su garantía efectiva. En este sentido, la responsabilidad opera como un criterio de evaluación constitucional, más que como una categoría meramente retributiva.

### **RESPONSABILIDAD EN CASO DE DELEGACIÓN.**

Para establecer la responsabilidad del Presidente de la República en la prestación de servicios públicos cuando hay delegación, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha interpretado que se debe hacer una interpretación sistemática del artículo 211 y otros artículos de la Constitución Política. La delegación no es un medio para desprenderse de la obligación de ejercer las funciones propias del cargo y menos para utilizarlas en contra de los principios de la función administrativa, como la moralidad, eficacia, igualdad o imparcialidad, ya que sobre el delegante recaen también deberes de dirección, orientación, seguimiento y control sobre la gestión administrativa delegada (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

Además, la jurisprudencia ha dicho que no puede hacer responsable siempre y en todo caso al delegante por lo que haga el delegatario, porque se dejaría de lado la responsabilidad subjetiva de los servidores públicos, en cuyo caso siempre responderían por lo que hagan otros (Corte Constitucional, 2004).

Por tanto, la delegación supone que siempre va a quedar un nexo entre el delegante y el delegatario, en los poderes de dirección, vigilancia y control que el primero siempre va a tener

sobre el segundo. El delegante siempre responde por dolo o culpa grave en el uso de este tipo de facultades (Palacio Hincapié, 2019).

Ahora bien, en caso de omisión, extralimitación de la función delegada o falta de diligencia en el proceso de resolución de la misma, responderán tanto el delegante como el delegatario. La delegación no es una forma de desprendimiento de la obligación de cumplir las funciones propias del cargo; es decir, el delegatario responderá por omisión de una función delegada, y el delegante por incumplimiento de los deberes de dirección, orientación, seguimiento y control de la gestión, en los casos en que haya actuado con dolo o culpa grave (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

En cualquier caso, será la entidad a quien corresponda comprobar el caso concreto en que se omitió practicar una función determinada, si hubo o no negligencia por parte del delegante y del delegatario, y establecer de quién debe responder por la omisión (Benavides, 2020).

"La descentralización administrativa en el sector público colombiano es un mecanismo legítimo y necesario para garantizar la tecnificación y eficiencia de los servicios públicos". Pero esta delegación no exime al Presidente de la responsabilidad constitucional que le corresponde. La delegación de funciones no puede convertirse en una forma de eludir las obligaciones constitucionales, sino que debe implicar mecanismos idóneos de vigilancia y control que garanticen la transparencia administrativa, la unidad institucional y el cumplimiento del interés general (Santofimio Gamboa, 2017).

Como señalan varios autores, la delegación es un mecanismo de desconcentración funcional en aras de la eficiencia, pero sin alterar la responsabilidad política y jurídica del jefe de Estado por el cumplimiento de los fines constitucionales de los servicios públicos (Vidal Perdomo, 2016; Castro Castro, 2019).



### **CAPÍTULO III**

#### **LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA: UNA PERSPECTIVA DESDE LUIGI FERRAJOLI Y EL PAPEL DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN**

En las últimas décadas, la noción de derechos fundamentales ha pasado de su reconocimiento formal a exigir su realización material en la vida de las personas. Hoy se sabe que los derechos sociales —salud, educación, agua potable, vivienda digna, etc.— necesitan la mano del Estado (Holmes & Sunstein, 2011). Esta exigencia se basa teóricamente en el modelo del constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli, para el cual los derechos fundamentales solo existen si están provistos de garantías jurídicas, institucionales y materiales que permitan su realización.

Como ya fue advertido, en el caso colombiano los servicios públicos son determinantes para hacer efectivos los derechos sociales. No son simples instrumentos técnicos u organizativos, sino instrumentos constitucionales de la dignidad humana (Sen, 2009). Pero la Constitución de 1991, al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho, reconoce la naturaleza social de los servicios públicos, los cuales están orientados por los principios de universalidad, continuidad, solidaridad y eficiencia.

El objetivo de este capítulo es analizar cómo el modelo garantista de Ferrajoli se refleja en la normatividad y en la forma de prestar los servicios públicos en Colombia y cómo el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa y jefe de Estado, es el garante de estos derechos (Quinche Ramírez, 2019).

## **SERVICIOS PÚBLICOS Y DERECHOS SOCIALES: UNA RELACIÓN DE NECESIDAD**

Luigi Ferrajoli afirma que los derechos fundamentales, en particular los sociales, no son meras aspiraciones políticas, sino normas jurídicas exigibles. Estos derechos necesitan "garantías positivas" (políticas públicas, leyes específicas, medidas institucionales) para hacerse efectivos. En su formulación, un derecho no amparado por mecanismos de tutela no es en realidad un derecho (Ferrajoli, 2011, p. 20).

Cuando en contextos como el colombiano se habla de derechos sociales, no se está hablando de entelequias jurídicas abstractas, desvinculadas de la realidad. Por ejemplo, una madre soltera con hijos que vive en el campo y necesita atención médica de urgencia para uno de ellos, o una población que no tiene acceso a agua potable desde hace años y tiene que recorrer kilómetros para conseguirla. Estos ejemplos confirman que los servicios públicos no son privilegios ni concesiones del Estado, sino necesidades para una vida digna (Nussbaum, 2012).

Los servicios públicos, así, son mucho más que infraestructuras o sistemas administrativos: son la forma en que se hacen realidad los derechos sociales. La Corte Constitucional colombiana lo ha reconocido explícitamente al afirmar que los servicios públicos están directamente relacionados con la eficacia de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, 2003). Ello implica que en una democracia constitucional el acceso a servicios como la salud, el agua, la energía o la educación no puede depender de la capacidad de pago o del lugar de residencia de un ciudadano (Pisarello, 2007).

Para Luigi Ferrajoli, los derechos sociales necesitan garantías institucionales específicas. Mientras que los derechos de libertad se satisfacen sobre todo gracias a la no intervención del Estado (no censurar a la prensa, no detener arbitrariamente a las personas), los derechos sociales

requieren que el Estado haga algo positivo para crear las condiciones materiales que permitan su ejercicio. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos faltan las garantías elementales de muchos derechos sociales y, sobre todo, las técnicas jurídicas capaces de obligar a los poderes públicos a reconocerlos (Ferrajoli, 2006, p. 31).

Con esto, Ferrajoli señala que en muchos ordenamientos jurídicos los derechos sociales solo existen de manera nominal, ya que no tienen garantías de primer orden —las condiciones materiales e institucionales para su realización— ni mecanismos jurídicos para forzar al Estado a cumplirlos. Esta ausencia dual imposibilita la tutela de los derechos sociales y pone en duda la vigencia del Estado de Derecho (Abramovich & Courtis, 2014).

## **LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA: RETOS ESTRUCTURALES Y DESIGUALDADES SOCIALES**

En Colombia, a pesar de los avances normativos, las desigualdades persisten. Según el Departamento Nacional de Planeación, en 2023 todavía existían zonas en el país donde más del 30% de la población no tenía acceso formal al agua potable o al alcantarillado (Departamento Nacional de Planeación, 2023). En estos casos se violan los derechos a la salud, a la educación y hasta a la vida.

Y esto no es solo un error técnico, es una violación de derechos humanos. Entonces, desde el garantismo, el Estado está obligado por la Constitución a prestar servicios públicos, no por una decisión política o por gracia asistencial (Uprimny Yepes, 2011). Como ya lo ha reiterado la Corte Constitucional:

En esa línea, la Carta señala que los servicios públicos son propios de la finalidad social del Estado (art. 365 inc. 1º), que es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366 inc. 1º). Y no podía ser de otro modo, ya que de la eficiente prestación de

los servicios públicos —agua, salud, saneamiento básico, energía, transporte, etc.— depende la efectividad de los derechos fundamentales de las personas y que el Constituyente ha escogido una forma de Estado, el Estado Social de Derecho, para saldar la deuda social con los sectores más vulnerables.

"El artículo 334, inciso primero, de la Constitución, que le asigna al Estado la dirección general de la economía e interviene por mandato de ley en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía, para mejorar la calidad de vida de los habitantes, para distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo y para preservar un ambiente sano". Aquí estamos frente a una norma objetiva que dirige un mandato constitucional a los poderes públicos, incluido el Legislador, para que actúen en la consecución de los fines sociales del Estado que la Constitución proclama. Como norma objetiva dirigida al Estado, la intervención en la economía no es una facultad, sino un deber constitucional.

Este mandato constitucional se reitera para los servicios públicos, con el deber de garantizar su eficiente prestación a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365), el deber de resolver las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (art. 366), el deber de garantizar la universalidad en la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios (arts. 365 y 367), y los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso que deben orientar el régimen tarifario (art. 367). Además, la Carta Magna permite que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas otorguen subsidios en favor de las personas de menores ingresos para que puedan cancelar las facturas de los servicios públicos domiciliarios que satisfacen sus necesidades vitales (art. 368).

Los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, comunidades organizadas o particulares, pero el Estado conserva las funciones de dirección, control y vigilancia sobre los servicios, para garantizar que cumplan con las finalidades sociales del Estado Social de Derecho (art. 365). Ello por cuanto es fin de la actividad estatal dar respuesta a las necesidades básicas insatisfechas de la población (art. 366). Es tan esencial dicho fin constitucional que el Constituyente ha llegado a consagrar la posibilidad de que el Estado pueda establecer por motivos de soberanía o de interés social, por iniciativa del Gobierno y mediante ley, un monopolio estatal de servicios públicos (Corte Constitucional, 2017).

En tales circunstancias, la Constitución impone al Estado un deber preciso: intervenir, regular, controlar y garantizar la prestación de los servicios públicos. No es una opción, es un deber para lograr los fines del Estado Social de Derecho (Arango, 2005). Esta intervención busca el bienestar, la igualdad, el acceso universal y el cumplimiento de las necesidades básicas de todos los ciudadanos, en especial de los más vulnerables. En ese sentido, los servicios públicos deben de ser otorgados de manera justa y eficiente para hacer valer los derechos fundamentales y reducir la deuda social histórica (Estrada Álvarez, 2015).

## **SERVICIOS PÚBLICOS: BARRERAS QUE AMPLÍAN Y PERPETÚAN LA DESIGUALDAD**

Según la matriz de desigualdad social para América Latina de la CEPAL, la desigualdad social territorial se manifiesta en las desigualdades intrarregionales, entre el campo y la ciudad, y entre ciudades. En la ciudad, la desigualdad se manifiesta en la forma de segregación espacial y tugurios, reproduciendo y amplificando los resultados de los ejes de desigualdad social. En este contexto, y para avanzar en políticas públicas para disminuir la desigualdad, es necesario incorporar las singularidades y desigualdades territoriales como variable esencial en el diseño,

implementación y evaluación de las políticas sociales. Ello implica, desde luego, la participación de las comunidades, los individuos y los actores que residen en ese territorio en los procesos de gestión y la formulación de políticas para reducir la heterogeneidad estructural de la oferta de servicios públicos que se deriva de las diferencias de institucionalidad y recursos que caracterizan a las localidades más rezagadas (CEPAL, 2018, pp. 34-35).

En ese marco, el acceso diferenciado a los servicios públicos no solo atenta contra las libertades individuales, sino que crea y profundiza las desigualdades estructurales (Atkinson, 2015). Por ejemplo, no hay igualdad para los niños y jóvenes que no tienen acceso a internet, las posibilidades de conseguir trabajo se limitan para las personas que viven en la periferia si no hay transporte público y las personas con enfermedades crónicas están en riesgo por la discontinuidad de los servicios de salud. En ese sentido, los servicios públicos no deben ser gestionados bajo una lógica de mercado, sino de servicio a la ciudadanía, como reclama el Estado Social de Derecho (Dworkin, 2014). Según el artículo 1º de la Constitución, que consagra la función social del Estado, las políticas públicas deben propender por garantizar condiciones mínimas de igualdad real. Esto solo es posible si los servicios esenciales son accesibles, aceptables y de buena calidad para todos (Sepúlveda Carmona, 2014).

## **DEL DEBER JURÍDICO AL COMPROMISO MORAL**

Según el Manifiesto Mundial por los Servicios Públicos, los servicios públicos son la puntualización por el conjunto de la sociedad de sus recursos, en proporción a la capacidad de cada uno a contribuir, para satisfacer las necesidades de todos y realizar sus derechos. No son actos de caridad, sino un sistema público colectivo de redistribución para combatir las desigualdades y la exclusión histórica, concretar la solidaridad y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos (Internacional de Servicios Públicos, 2021, p. 5).

Esto significa que los servicios públicos son la expresión del modelo de Estado Social de Derecho, ya que a través de ellos se hacen realidad los principios de dignidad humana, igualdad y solidaridad. Como mecanismo de redistribución apoyado en la corresponsabilidad de todos los miembros de la sociedad, son un instrumento esencial para garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales y reducir las desigualdades (Rawls, 2006). Así, se refuerza el papel del Estado como garante del bien común y de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Por lo tanto, el cumplimiento de tales obligaciones no depende exclusivamente del marco legal, sino de la voluntad política, la sensibilidad social y la responsabilidad institucional (O'Donnell, 2004). En ese sentido, el Presidente de la República, como jefe del poder ejecutivo, no solo debe dirigir las políticas para garantizar estos servicios, sino que debe encarnar el compromiso ético del Estado de cuidar de sus ciudadanos más vulnerables (Nino, 2013).

### **DE PRINCIPIOS A GARANTÍAS: MATERIALIZAR LOS DERECHOS**

Uno de los mayores desafíos de las democracias actuales no es la consagración de normas constitucionales de reconocimiento de derechos, sino su efectividad en la vida de las personas. En otras palabras, el paso del "deber ser" jurídico al "ser" social. Esta es una de las preocupaciones del garantismo de Luigi Ferrajoli: para que un derecho exista, necesita garantías institucionales que lo concreten y lo hagan operativo y exigible (Ferrajoli, 2011).

Desde esta perspectiva, ha de entenderse que los principios que orientan la prestación de los servicios públicos —universalidad, continuidad, solidaridad, calidad y eficiencia— no son sólo criterios políticos o administrativos. Por el contrario, son preceptos jurídicos de obligado cumplimiento que deben ser desarrollados a través de políticas públicas, actuaciones concretas del Estado y mecanismos eficaces de control social (Prieto Sanchís, 2013).

La Constitución Política de Colombia de 1991 dio un gran paso al elevar los derechos sociales a la categoría de derechos fundamentales dentro del Estado Social de Derecho. Pero, como indica Encarnación Fernández, en estos casos no habría que justificar los derechos humanos. El problema de los derechos humanos no es tanto el de justificarlos, como el de defenderlos, el de garantizarles una protección eficaz (Fernández García, 1991, p. 79).

Todo lo anterior declara que hoy en día el problema de los derechos humanos no es el de su justificación filosófica, sino el de su protección. Debido a los múltiples desafíos y violaciones que afrontan estos derechos en el planeta, es necesario asegurar su cumplimiento a través de mecanismos institucionales y jurídicos que garanticen su ejercicio y protección (Courtis, 2006). Desde esta mirada pragmática, lo relevante no es discutir sobre las bases teóricas de los derechos humanos, sino garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones dignas e igualitarias.

Ahora bien, si la universalidad no se concreta en la totalidad de la cobertura de los servicios públicos, queda en una promesa incumplida. El derecho se pierde si no se garantiza la continuidad con infraestructura, mantenimiento y vigilancia (Young, 2011). Por eso, para pasar de los principios a las garantías, hay que traducir el lenguaje normativo en políticas concretas: leyes precisas, presupuestos adecuados, instituciones competentes y mecanismos de control que permitan a todas las personas acceder en condiciones de igualdad.

Esto es lo que Ferrajoli llama la necesidad de "garantías estructurales y procedimentales" que permitan proteger y hacer efectivos los derechos más allá de su reconocimiento formal. Según su teoría, un sistema jurídico es garantista si reconoce no solo derechos, sino también los mecanismos para hacerlos efectivos, justiciables y respetados por todos los poderes, incluidos los económicos (Ferrajoli, 2006, p. 48).

## **EL CASO DE COLOMBIA: ENTRE DERECHOS VIOLADOS Y PRINCIPIOS RECONOCIDOS**

La Ley 142 de 1994, la ley de servicios públicos domiciliarios en Colombia, incluye principios como la universalidad y la solidaridad. Pero, como han evidenciado los informes de la Defensoría del Pueblo, hay disparidades significativas en la cobertura y calidad de estos servicios entre zonas urbanas y rurales, y entre poblaciones favorecidas y vulnerables (Defensoría del Pueblo, 2022).

A los problemas de calidad, sostenibilidad, infraestructura y viabilidad económica de los servicios públicos se suman los actores armados ilegales, que impiden mejoras en infraestructura e inversión estatal y profundizan la vulnerabilidad de las comunidades. Esta situación no solo deja a familias y comunidades sin acceso a servicios básicos, sino que viola derechos constitucionales a la salud, educación, alimentación, derechos de niñas, niños, pacientes, personas con discapacidad, entre otros.

La Defensora del Pueblo ha afirmado que es obligación de los gobiernos locales y nacional dar los mecanismos regulatorios y controlar a las empresas proveedoras para garantizar el acceso y desarrollar nuevas tecnologías que permitan diversificar las opciones de suministro de los servicios. Es necesario un abordaje integral que responda a las necesidades inmediatas de acceso a servicios básicos y, al mismo tiempo, a las causas estructurales de pobreza, desigualdad y conflicto social, para garantizar el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población (Defensoría del Pueblo, 2022, pp. 12-15).

En ese sentido, ya es de saberse que, aunque el principio de continuidad establece que el servicio de agua potable no debe interrumpirse, miles de familias en departamentos como La Guajira atraviesan situaciones críticas. De acuerdo con Dejusticia, solo el 20% de las personas

que habitan en la ruralidad dispersa de La Guajira tienen acceso a agua potable, de acuerdo con datos del Ministerio de Vivienda de 2021. La mayoría de la gente se abastece de abrevaderos o pozos artesanales. Pero las acciones estatales son dispersas y sin sostenibilidad financiera (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia], 2022, p. 3). 8). Y ello va en contra de la obligación constitucional del Estado de garantizar unas condiciones de vida dignas para toda la población.

La Corte Constitucional ha dicho en reiteradas providencias que el corte arbitrario de los servicios públicos es una violación directa de derechos fundamentales. En la Sentencia T-616 de 2010, por ejemplo, el tribunal ordenó restablecer inmediatamente el servicio de agua potable a una familia vulnerable, argumentando que el derecho al agua es la garantía de tener un servicio público de acueducto que proporcione agua para consumo humano en condiciones de disponibilidad, calidad, accesibilidad y no discriminación. Las obligaciones mínimas de disponibilidad se satisfacen cuando la empresa que presta el servicio asegura el acceso a la cantidad mínima vital de agua. En el caso concreto, la programación que realizaba la entidad accionada no aseguraba el mínimo vital en la materia, ya que los usuarios no contaban todos los días con una cantidad vital de agua, al punto de que había días en los que no contaban con el recurso hídrico mínimo para mantener la vida y la salud (Corte Constitucional, 2010).

Estas decisiones judiciales ilustran cómo los principios deben transformarse en garantías judiciales y administrativas, en vez de quedar en meras abstracciones (Langford, 2008).

## **GARANTÍAS MATERIALES Y PRESUPUESTO PÚBLICO: LA FAZ ECONÓMICA DEL GARANTISMO**

Ferrajoli reconoce que los derechos sociales son "caros" porque implican un gasto público permanente. Por eso es que el compromiso estatal con el gasto social es un elemento central del

garantismo. Y esto ha de entenderse no como un gasto, sino como una inversión en justicia estructural y dignidad humana (Sen, 2009).

Esta postura es compartida por la Organización de los Estados Americanos, la cual indica que el debate deja de ser exclusivamente económico para entrar en el terreno de las políticas públicas. Ciertamente que en el proceso económico intervienen elementos virtuosos (conocimiento y habilidades acumuladas, inversión en ciencia y tecnología) para generar una mejor distribución del ingreso. Pero sobre todo, emana de las políticas redistributivas que los gobiernos democráticos deciden aplicar. Por tanto, garantizar los derechos sociales implica también una política fiscal justa, progresiva y redistributiva, que permita financiar los servicios públicos sin dejar a nadie fuera (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2018, p. 45).

Esto toca al Presidente de Colombia porque es el jefe de Gobierno y quien ejecuta el presupuesto de la nación. Sus elecciones sobre cómo subsidiar, invertir en infraestructura, gastar, no son sólo decisiones técnicas, sino también constitucionales, morales (Stiglitz, 2015). El mandatario no sólo administra recursos, sino que con cada asignación presupuestaria consagra o viola derechos (Piketty, 2014).

## **EL PRESIDENTE COMO GARANTE DE LOS DERECHOS SOCIALES**

En una democracia constitucional el poder no es un privilegio, sino una obligación de servicio al pueblo, en especial a los más débiles. Para el garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli, el Presidente de la República no es un jefe de gobierno o un jefe de Estado; es, antes que todo, el primer obligado a hacer efectivos los derechos fundamentales —en especial los sociales— para millones de personas (Ferrajoli, 2011).

Para Ferrajoli, un orden jurídico es legítimo si garantiza los derechos fundamentales y si el derecho somete al poder público a límites precisos. En su perspectiva, los poderes públicos están obligados a ser garantes de los derechos que la Constitución reconoce (Ferrajoli, 2006).

Aquí el presidente tiene un rol protagónico: su firma no solo valida leyes, sino que también activa procesos que pueden moldear o alterar profundamente la vida de los ciudadanos (Häberle, 2003). Las decisiones del Ejecutivo sobre la inversión en salud pública, en el acceso a agua potable, en cobertura educativa o en transporte no son decisiones neutras: impactan directamente en los derechos humanos de millones de personas. Como dice el jurista argentino Roberto Gargarella:

Y creemos que esta falta de democratización tiende a impedir, antes que a posibilitar, el cumplimiento de las promesas sociales de la Constitución. En algún sentido, este criterio se ajusta a la historia de los derechos sociales en América Latina y en buena parte del mundo: al fin alguien tiene que decir por qué, después de décadas de tan persistente y expansivo reconocimiento constitucional de los derechos sociales (desde 1917), estos derechos empezaron a cobrar vida hasta fines del siglo XX. Una hipótesis explicativa es que la estructura de poder establecida —partiendo del Poder Judicial, pero no limitándose a él— no ha servido para hacer efectivos estos derechos (Gargarella, 2014, p. 195).

En línea con lo anterior, puede afirmarse entonces que la no democratización real del poder, especialmente del Poder Judicial, ha sido un obstáculo para el cumplimiento de los derechos sociales, a pesar de su reconocimiento constitucional desde hace décadas en América Latina (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015). Aunque las constituciones hayan proclamado solemnemente estos derechos desde comienzos del siglo XX, su concreción ha sido aplazada y limitada, demostrando que la estructura de poder dominante no ha coincidido con los intereses de

las mayorías sociales (Uprimny Yepes & Rodríguez Garavito, 2006). En este sentido, sin una reforma institucional y una mayor apertura democrática, los derechos sociales no serán más que declaraciones formales (Bobbio, 2013).

## **LA POLITICA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE ASEGURAMIENTO**

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación estratégica del Estado colombiano, mediante el cual el Gobierno nacional establece los objetivos, metas, estrategias y prioridades de política pública para el cuatrienio. "Es el instrumento que alinea el programa de gobierno con el marco constitucional y legal y con las necesidades sociales y territoriales del país". De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución Política, el PND se compone de una parte general que define los propósitos y objetivos de largo y mediano plazo, y un plan de inversiones públicas que define los presupuestos y las fuentes para su realización.

Este ordenamiento propende por la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en el uso de los recursos, coordinando al Gobierno Nacional con las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p. 15). Podemos concluir entonces que si el PND privilegia las grandes obras de infraestructura urbana, pero no plantea mecanismos efectivos para garantizar el acceso al agua potable para poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas de La Guajira, se está haciendo una elección política con consecuencias jurídicas y éticas (Rodríguez Garavito, 2011).

Como bien dice Amartya Sen, lo que las personas logran hacer depende de las oportunidades económicas, libertades políticas, fuerzas sociales y las condiciones de salud, educación básica y fomento de las iniciativas (Sen, 2000, p. 19). En ese sentido, las oportunidades que el Estado otorga a las personas son definatorias para concretar sus derechos y tener una vida

digna. A través de políticas públicas, gasto social, servicios básicos como salud, educación, vivienda o agua, el Estado crea las condiciones materiales mínimas para que las personas puedan ser libres y desarrollen sus capacidades (Nussbaum, 2012). Sin ellas, los derechos son meras declaraciones teóricas, inalcanzables para la mayoría.

Entonces, el rol del Estado no es sólo reconocer derechos, sino generar las condiciones estructurales —económicas, sociales, institucionales— que posibiliten su ejercicio efectivo y justo (Atria, 2004). Solo con un Estado comprometido con la justicia social, redistributivo e incluyente, es posible superar las desigualdades y garantizar a todos las oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida. En ese sentido, el presidente tiene el poder y el deber de usar el poder estatal para garantizar la equidad y redistribuir la riqueza en una sociedad tan desigual como la nuestra, en la que las diferencias entre clases sociales, entre regiones periféricas y centrales, entre campo y ciudad son tan extremas (Kalmanovitz, 2015). La aplicación de tarifas diferenciadas, subsidios y tratamientos especiales para los usuarios vulnerables es posible por el principio de solidaridad, consagrado en la Ley 142 de 1994 y en la Constitución. Pero eso solo ocurre si el gobierno nacional prioriza estos mecanismos y los financia adecuadamente. Aquí el poder presidencial puede ser justicia o exclusión, dependiendo de cómo se use (Garay, 2002).

El Estado —el Presidente— no ampara derechos sociales abstractos, sino sobre personas reales: embarazadas sin atención, niños que caminan horas a la escuela y abuelos que esperan en vano un acueducto (Alston, 2017). Ante estos hechos, el Presidente de la República, como jefe visible del Estado, no puede quedar impávido. Su liderazgo debe ser humanista y ético, en los términos del constitucionalismo garantista: igualdad material, dignidad humana y protección de los más débiles frente a los abusos del mercado o el poder (Alexy, 2008). Cuando el presidente

antepone el lucro al interés general, o cuando abandona la función en manos de particulares sin controles eficaces, viola la Constitución.

Como advierte Ferrajoli, los poderes públicos que no aseguran los derechos sociales violan los fundamentos del Estado de Derecho y deslegitiman el sistema (Ferrajoli, 2006, p. 65). Entonces, la eficacia de los derechos sociales es una condición para que el Estado sea justo, legítimo y respetado. Si estos derechos no están garantizados, el sistema político y jurídico pierde legitimidad, porque no está cumpliendo con sus promesas constitucionales (Habermas, 2010).

### **EL DERECHO COMO MECANISMO DE DEFENSA.**

Ferrajoli afirma categóricamente que un derecho fundamental no existe si no tiene garantías para que el titular lo haga valer (Ferrajoli, 2006, p. 42). Entre dichas garantías se destaca el derecho a recursos judiciales efectivos. Esto es importante cuando se habla de derechos sociales como la educación, el agua, la salud o la alimentación, que tradicionalmente han sido considerados "derechos de segunda generación" y más como aspiraciones programáticas que como obligaciones exigibles (Shue, 1996).

El garantismo viene a rechazar precisamente esa mirada. No hay derechos de segunda clase. No hay vidas más importantes que otras. Todo derecho fundamental debe ser exigible en términos iguales, y el Estado tiene el deber inexcusable de hacer justicia cuando son violados (Dworkin, 2014). Esto tiene implicaciones significativas para países como Colombia, donde la desigualdad estructural no solo genera exclusión económica, sino que también a menudo silencia e invisibiliza a quienes más necesitan del derecho. En el caso colombiano, una herramienta judicial que ha demostrado ser poderosa es la acción de tutela, consagrada por la Constitución de 1991, la cual ha tenido un impacto revolucionario. Gracias a su sencillez, gratuidad y celeridad, personas

sin conocimientos jurídicos, sin poder político y sin dinero pueden dirigirse directamente ante un juez a reclamar sus derechos fundamentales (Cepeda Espinosa, 2007).

La jurisprudencia constitucional ha establecido que los servicios públicos, cuando están directamente relacionados con derechos fundamentales, son tutelables. Así, los ciudadanos han logrado que les restituyan el servicio de agua, que les den medicamentos esenciales, cupos escolares o que les sostengan el servicio eléctrico (Landau, 2012). Como bien lo reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008, desde sus inicios la jurisprudencia constitucional indicó que la acción de tutela es el mecanismo judicial apropiado para proteger el derecho a la salud (Corte Constitucional, 2008).

Estas sentencias judiciales han revolucionado la cultura jurídica nacional. Ya no es raro que una persona con discapacidad, una mujer cabeza de familia o un campesino demanden ante los tribunales lo que por derecho les corresponde. Esta revolución se ha gestado desde abajo, desde el trabajo cotidiano de hombres y mujeres que han reconocido en el derecho no un lenguaje ajeno, sino un instrumento para dignificarse (Yepes Uprimny, 2007).

## **LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIADORA ANTE LA DESIGUALDAD**

En un país donde el poder político y económico se encuentra concentrado, la jurisdicción constitucional ha servido para equilibrar la balanza. Para Ferrajoli, esto es la "función contramayoritaria" del derecho, en cuanto permite proteger a los más débiles y a las minorías frente al poder del mercado o de las mayorías (Ferrajoli, 1995, p. 856). Por eso el juez constitucional no es un tecnócrata neutro, sino un defensor de los valores del Estado Social de Derecho; el derecho tiene una función contramayoritaria, puede y debe controlar a la mayoría cuando ésta viola los derechos fundamentales.

Aquí es donde el derecho se erige como un freno ante la voluntad mayoritaria que vulnera derechos fundamentales, protegiendo a las minorías y a los más débiles (Ferrajoli, 1995, p. 859). También hace énfasis en una judicatura independiente y defensora de los derechos humanos, más allá de la política del momento (Ely, 1997). Pero esta función también crea tensiones. Existen sectores que reprochan a la justicia por "usurpar" funciones propias de los poderes Ejecutivo o Legislativo (Tushnet, 2008). Pero la protesta social y los conflictos interpretativos de la ley no son síntomas de una democracia fallida, sino de un sistema político en constante conversación con la gente, que protege los derechos y permite la participación de los sectores sociales (Gargarella, 2008, p. 217).

Estos enfrentamientos no son signos de falla democrática, sino de que el derecho está trabajando en su función protectora. Cuando el Estado no cumple, debe ser demandado judicialmente, no para generar anarquía institucional, sino para reafirmar la dignidad humana como valor supremo (Nino, 2013). Pero la exigibilidad judicial no debe considerarse sólo como un mecanismo de emergencia o de último recurso. Su importancia consiste en crear una cultura de derechos, en que las personas sean reconocidas como sujetos plenos de dignidad y portadores de derechos exigibles (Scheingold, 2004). Una cultura de derechos se establece cuando las personas dejan de pensar en el Estado como un ente caritativo y lo asumen como un sujeto jurídico y político obligado. Como dice Ferrajoli, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, facultades reconocidas a los ciudadanos frente a los poderes públicos, que tienen el deber de respetarlos y garantizarlos (Ferrajoli, 2005, p. 37).

Para esa metamorfosis se requiere movilización y pedagogía social, organizaciones comunitarias y sentencias judiciales que digan con fuerza: en Colombia no hay derechos de papel (Vilhena Vieira, 2008). Esta cultura no solo se queda en el hecho de exigir, sino que también forma

ciudadanos más conscientes, participativos y preocupados por el bien común. Cuando una madre logra que su hijo reciba tratamiento médico por medio de la tutela, cuando una comunidad indígena logra una sentencia que protege su derecho al agua y cuando un joven logra ir a la universidad después de años de espera, no se gana un caso: se fortalece la democracia (Santos, 2009). Pero el acceso a los tribunales para reclamar derechos todavía no está en igualdad de condiciones. En muchas zonas rurales el acceso a los jueces es limitado; la gente no siempre conoce sus derechos ni cómo defenderlos (Gloppen, 2006). Por eso, el garantismo tiene que trascender la elaboración de normas y preocuparse por suprimir los obstáculos estructurales de acceso a la justicia (Cappelletti & Garth, 1996).

### **EL CASO DEL PUEBLO WAYÚU: LA EXIGIBILIDAD COMO MOTOR DE CAMBIO**

Como ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia profirió en 2017 la Sentencia T-302, un fallo sin precedentes en la protección de los derechos sociales de los pueblos indígenas en Colombia. Esta sentencia judicial se produce tras una acción de tutela interpuesta por miembros de la comunidad wayúu, una de las comunidades indígenas más numerosas de Colombia y que habita principalmente en el departamento de La Guajira, y que durante años han sufrido la falta de acceso a agua potable, enfermedades prevenibles, ausencia institucional y altos niveles de desnutrición infantil. Lo peor: cientos de niños y niñas habían muerto por causas prevenibles con servicios públicos básicos garantizados (Defensoría del Pueblo, 2016).

Como respuesta a esta situación, la Corte no solo reconoció la violación masiva de derechos fundamentales como el acceso al agua, la salud, la vida y la seguridad alimentaria, sino que también declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI) en La Guajira. Esta figura jurídica se usa cuando existe una violación generalizada y no resuelta de derechos que el Estado ha dejado pasar en el tiempo y que requiere medidas urgentes y estructurales para ser solucionada (Rodríguez

Garavito & Rodríguez Franco, 2015). En los términos del fallo, la crisis humanitaria de las comunidades wayúu no es un accidente, sino el resultado de la omisión o mala acción del Estado colombiano en sus diferentes niveles. Se ha violado de manera reiterada, estructural y sistemática los derechos fundamentales de los niños y niñas de este pueblo indígena (Corte Constitucional, 2017).

Aquí no bastó con reconocer el problema, sino que se impusieron deberes concretos al Presidente de la República y demás órganos del Estado. Se decretó, entre otras cosas:

Desarrollar un plan de acción integral para garantizar el acceso sostenible al agua potable.

Establecer medidas de garantía de acceso a alimentos y atención médica.

Crear mecanismos de coordinación entre el gobierno nacional y las autoridades locales.

Considerar la autonomía y participación del pueblo wayúu en las decisiones que les atañen.

Como ilustra este caso, la acción de tutela puede convertirse en una vía para restaurar la dignidad cuando las instituciones políticas y administrativas han fallado (Lemaitre, 2009). Las comunidades wayúu lograron hacer visible su sufrimiento y exigir una respuesta, reparación y acción estatal a través de una acción de tutela. Sin este instrumento legal, las muertes evitables y la indiferencia institucional probablemente habrían continuado en el silencio, y la sentencia ayudó a establecer una cultura de derechos en los territorios. Los pueblos excluidos del acceso a la justicia formal comenzaron a reconocer que el derecho no es solo un instrumento de poder, sino también de resistencia, memoria y demanda (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia], 2019).

Como indica la abogada y defensora indígena Aída Quilcué, los pueblos indígenas acuden al derecho para defender una vida digna cuando el Estado no ampara, no como una cifra o una excepción (citado en Dejusticia, 2019, p. 5). 34). Este caso también interpeló directamente al

Presidente de la República, jefe de Estado y del poder ejecutivo, responsable de ejecutar el gasto social. No es una obligación solamente técnica: tiene que orientar las medidas interinstitucionales para dar cumplimiento a las decisiones judiciales y para que ninguna población en Colombia viva en condiciones que atenten contra su dignidad (Yamin & Parra-Vera, 2009)

## **HACIA UNA DEMOCRACIA DE DERECHOS REALES**

En una sociedad pluralista y democrática los derechos sociales no pueden seguir siendo concebidos como concesiones graciosas o como resultados del mercado. Deben ser reconocidos y especialmente garantizados como lo que son: expresiones de la dignidad humana (Pogge, 2005). Esta es la enseñanza del constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli: el valor de una Constitución no está en lo que dice, sino en lo que hace por la vida real. Colombia, con su historia de exclusiones y desigualdades arraigadas, necesita más que proclamaciones de derechos. Necesita liderazgo ético, voluntad política y marcos jurídicos que permitan volver realidad esos derechos para todos, especialmente para quienes históricamente han sido excluidos por el Estado (Gutiérrez Sanín, 2014).

En ello, los principios que orientan la prestación de los servicios públicos —continuidad, eficiencia, solidaridad, universalidad— no son aspiraciones técnicas: son imperativos éticos y constitucionales con fuerza de ley que deben servir como garantías materiales del derecho a una vida digna, y el jefe del Estado está obligado no sólo a respetarlos, sino a encabezar su cumplimiento. Sus decisiones sobre justicia, salud, agua, presupuesto, inversión o infraestructura no son neutras. Salvan o arriesgan vidas. Contienen o excluyen. Dicen la dignidad de un pueblo o la callan (Anand et al., 2016). Por eso mismo, la función presidencial no puede limitarse a administrar lo posible; debe ser una garantía viva de lo justo, lo necesario y lo humano, pero si el poder político falla, los jueces y la ciudadanía deben recordarle al Estado sus obligaciones. Los

pueblos indígenas, las mujeres, los niños y los desplazados se han convertido en sujetos de derecho, en voces que desafían a los poderosos y en constructores de democracia desde abajo gracias a instrumentos como la tutela, la movilización social y la creación de una cultura de derechos (Tarrow, 2012).

La Sentencia T-302 de 2017, que tuteló el sufrimiento del pueblo wayúu y ordenó medidas estructurales para garantizar el acceso al agua, la alimentación y la salud, es un ejemplo de lo que puede lograr la justicia cuando escucha el clamor de los excluidos y actúa en favor de su dignidad. Ejemplos como este muestran que la ley puede ser protectora y que el derecho, cuando se entiende en su cabalidad, no es un impedimento, sino un camino hacia la igualdad (Yamin & Gloppen, 2011). En definitiva, el desafío no es sólo jurídico o institucional, sino profundamente humano: construir un país donde nadie tenga que rogar por sus derechos, donde la Constitución no sea un texto lejano, sino una realidad viva en cada territorio, hogar y persona. En una verdadera democracia los derechos no se mendigan; se garantizan.

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES**

El propósito de este trabajo de grado fue establecer de qué manera las acciones del Presidente de la República de Colombia, como supremo jefe de la administración, garantizan la prestación de los servicios públicos conforme a los principios constitucionales que los rigen y en consonancia con el constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli. Para responder a esta interrogante, se generaron tres objetivos específicos que permitieron abordarlo desde un enfoque teórico-jurídico, normativo y práctico. Después del análisis, a continuación, se presentan las conclusiones más relevantes, estructuradas de acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación que guiaron esta investigación.

### **CONCLUSIONES SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA DE LUIGI FERRAJOLI**

El constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli es una teoría jurídica y política útil para entender el Estado de derecho contemporáneo, sobre todo en su modalidad democrática y social. A diferencia del constitucionalismo liberal clásico, el garantismo parte de la idea de que los derechos fundamentales no son suficientes con su reconocimiento formal, sino que requieren garantías institucionales para su ejercicio real y universal (Ferrajoli, 2011).

Implica que los derechos sociales —acceso a servicios públicos esenciales: agua, salud, educación, energía, vivienda— no pueden quedar sujetos al poder político o a las leyes del mercado. Son, en palabras del autor, verdaderos derechos subjetivos exigibles al Estado (Ferrajoli, 2006). Por lo que es obligación de los poderes públicos, y en especial del Ejecutivo, desarrollar medidas eficaces, planificadas y permanentes para hacerlos efectivos. Para el garantismo es esencial separar validez formal y vigencia efectiva del derecho. Para

Ferrajoli, un derecho no amparado por mecanismos institucionales no es más que una vana expectativa (Ferrajoli, 2011, p. 23).

Entonces, el Estado tiene un deber positivo de hacer, sobre todo en el ámbito de los derechos prestacionales, que suponen gastar, desarrollar políticas públicas concretas, tener buenos servicios estatales (Pisarello, 2007). Este modelo sujeta el poder al control material, al imperio de la ley y, sobre todo, al imperio de la Constitución en garantía de los derechos fundamentales (Prieto Sanchís, 2013). De ahí se deriva mayor responsabilidad del Presidente de la República, por la función ejecutiva que él ejerce, ya que es quien ejecuta las políticas públicas y coordina los órganos del Estado (Santofimio Gamboa, 2017).

## **CONCLUSIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE ORIENTAN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA**

El segundo objetivo identificó y analizó los fundamentos constitucionales del servicio público en Colombia. Según los artículos 365 a 370 de la Constitución Política de 1991, los servicios públicos son intrínsecos a la finalidad social del Estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Por lo tanto, su abastecimiento, control y supervisión se deben regir por criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad. Entre sus principios más relevantes están: universalidad, eficiencia, solidaridad, calidad, participación y responsabilidad estatal. Estos no son principios programáticos, sino que, como ha reiterado la Corte Constitucional, son normas jurídicas con fuerza vinculante y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades, en especial por el Ejecutivo (Corte Constitucional, 2003).

El Presidente de la República, como jefe de la administración (art. 189 C.P.), es quien tiene la competencia constitucional para orientar y coordinar las políticas generales de la administración pública, dentro de las cuales se encuentran las políticas de servicios públicos (art. 370 C.P.)

(Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Esto significa que no puede eludirse asegurar que los servicios se sigan prestando dentro de los límites constitucionales, aunque existan organismos autónomos o comisiones reguladoras con funciones técnicas delegadas (Younes Moreno, 2018). De ahí se deriva que la responsabilidad del Presidente en esta área es personalísima, indelegable en lo esencial y de primer orden, porque es el jefe de gobierno y ejecutor de la Constitución. La desconcentración administrativa no lo exime del deber constitucional de orientar y vigilar el cumplimiento de los principios que informan la prestación de los servicios públicos (Castro Castro, 2019).

### **ANÁLISIS DE CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN Y EL MODELO GARANTISTA DE LAS ACTUACIONES PRESIDENCIALES**

El tercer objetivo analizó en qué medida las acciones del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones se ajustan a la Constitución y al constitucionalismo garantista. La investigación encontró que hay una distancia considerable entre el deber ser jurídico y el ser fáctico en la prestación de servicios públicos en Colombia (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015). Pero, a pesar de los avances normativos y de un marco constitucional fuerte, aún persisten barreras de acceso, continuidad y calidad de los servicios públicos, especialmente en territorios rurales, zonas vulnerables socioeconómicamente y comunidades históricamente excluidas (Defensoría del Pueblo, 2022).

Esto demuestra la ausencia de planificación estatal y de acción del Ejecutivo para hacer efectivos los derechos sociales. En muchas ocasiones, el acceso a derechos como el agua o la salud solo se ha obtenido a través de acciones de tutela, lo que demuestra que el Estado no está garantizando estos derechos de manera proactiva, sino reactiva, dejando la responsabilidad en manos de los ciudadanos y el poder judicial (Corte Constitucional, 2010).

Para Ferrajoli, esto crea una forma de déficit estructural de garantías, ya que el derecho solo vive si se exige judicialmente, lo que va en contra de la democracia material (Ferrajoli, 2011, pp. 45-47). Entonces, la pregunta es: ¿el Presidente ha cumplido con su papel de garante de los derechos sociales o, por el contrario, ha debilitado el Estado Social de Derecho y violado la Constitución? La falta de políticas públicas estructurales, comprensivas y diferenciadas de prestación de servicios básicos viola la Constitución y el principio de garantismo constitucional (Uprimny Yepes, 2011).

### **¿El Presidente de Colombia cumple su rol de garante?**

Si se examinan las acciones de los tres últimos presidentes de Colombia en los últimos quince años de gobierno, se puede constatar que la función garantista del Presidente colombiano se ejerce de manera incompleta, aunque con diferencias entre gobiernos.

#### **Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018):**

Cumplimiento                      parcial                      con                      énfasis                      técnico

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se dieron grandes pasos en cobertura y regulación de los servicios públicos, logrando cifras sin precedentes de acceso a agua potable, llegando al 93% de acuerdo con cifras oficiales (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Pero el abordaje fue principalmente tecnocrático y economicista, de crecimiento cuantitativo, sin asegurar la realización efectiva de los derechos sociales (Villar Borda & Castañeda Marín, 2017). Desde el garantismo de Ferrajoli, este gobierno avanzó en la validez formal de los derechos ampliando su cobertura, pero no logró garantizar su vigencia, especialmente en áreas rurales dispersas y poblaciones vulnerables (Bonet Morón & Guzmán Finol, 2022). La distancia entre el reconocimiento legal y la materialización de los derechos se mantuvo, quedando el cumplimiento de la función garantista del presidente a medias.

### **Gobierno de Iván Duque (2018-2022):**

Más de lo mismo sin cambio estructural.

El gobierno de Iván Duque siguió esa trayectoria de inversión en infraestructura de servicios públicos, invirtiendo en proyectos de agua potable y saneamiento básico (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021). Pero quedó un modelo esencialmente mercantil de los servicios públicos, con poca intervención estatal para regular fallos de mercado o garantizar un acceso universal real (Gutiérrez Beltrán, 2023). La pandemia por COVID-19 dejó al descubierto las desigualdades estructurales de acceso a servicios básicos, especialmente en territorios rurales y poblaciones vulnerables, sin que el Gobierno tomara acciones transformadoras para cerrar esas brechas (Procuraduría General de la Nación, 2021). Desde el garantismo constitucional, este es un tiempo de cumplimiento parcial y restringido, sin compromiso presidencial con la efectividad material de los derechos sociales.

### **Gobierno de Gustavo Petro (2022-actualidad):**

Más voluntad política con restricciones institucionales. En el actual gobierno de Gustavo Petro hay mayor voluntad política de restablecer la función social de los servicios públicos y fortalecer el papel garante del Estado (Presidencia de la República, 2023). Un ejemplo de ello fue la reasunción transitoria de funciones reguladoras a través del Decreto 227 de 2023, invocando el artículo 370 de la Constitución para recuperar el control presidencial sobre las tarifas de servicios públicos domiciliarios. Este decreto fue un intento por hacer realidad el deber ser garantista, protegiendo los mínimos vitales de agua y energía y sometiendo las tarifas a criterios de solidaridad y redistribución del ingreso (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023). Pero su suspensión cautelar por el Consejo de Estado en marzo de 2023, por fallos de forma y procedimiento, dejó al descubierto la distancia que todavía queda por recorrer entre la validez

formal y la vigencia material de los derechos, en los términos de Ferrajoli (Consejo de Estado, 2023).

Pero, a pesar de la mayor voluntad política, aún existen importantes brechas territoriales en la extensión, continuidad y calidad de los servicios, especialmente en áreas rurales y poblaciones vulnerables (Contraloría General de la República, 2024). Esto evidencia que, aunque hay mayor aproximación al deber ser garantista, el "ser" real todavía no se ajusta al constitucionalismo garantista (Cepeda Espinosa, 2019).

La función garantista del Presidente en Colombia se ejerce parcialmente en las tres administraciones estudiadas. Hay esfuerzos normativos y retóricos de diversa intensidad, pero todos insuficientes para hacer efectivos los derechos sociales. El gobierno de Petro está más comprometido retóricamente y en términos normativos con el papel garantista, pero con instituciones y estructuras que no permiten hacerlo efectivo (Uprimny Yepes & Sánchez Duque, 2021).

### **¿Qué medidas concretas revelan el cumplimiento o incumplimiento de la función garantista?**

**Acciones que demuestran cumplimiento parcial: a) Retoma de poderes constitucionales de regulación.**

El Decreto 227 de 2023 del gobierno Petro intentó revivir las poderes del Presidente de la República para establecer tarifas de servicios públicos domiciliarios, en los términos del artículo 370 de la Constitución (Presidencia de la República, 2023). Esta norma pretendía sujetar las tarifas a criterios de solidaridad, redistribución del ingreso y protección de mínimos vitales, en consonancia con los artículos 365 a 367 de la Constitución. Desde el garantismo, esto es un intento de crear garantías elementales para los derechos sociales,

convirtiéndose el Ejecutivo en garante activo de los derechos (Ferrajoli, 2011). Pero su suspensión judicial muestra las incapacidades institucionales para desarrollarlo (Consejo de Estado, 2023).

#### **b) Elaboración de propuestas de reforma estructural.**

El actual gobierno ha planteado reformas estructurales del modelo de servicios públicos, defendiendo al usuario y los mínimos vitales de agua y energía (Ministerio de Minas y Energía, 2023). Entre estas se encuentra la llamada "Revolución del Agua", con el objetivo de garantizar el acceso universal al agua potable y saneamiento básico (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023). Estas ideas representan un paso adelante en el reconocimiento del carácter prestacional de los derechos sociales y el deber del Estado de garantizarlos (Arango, 2005). Pero su eficacia dependerá de cómo se implementen en la práctica y se sostengan institucionalmente.

#### **c) Expansión de cobertura en gobiernos anteriores.**

Los gobiernos de Santos y Duque dieron pasos cuantitativos significativos en la extensión de la cobertura de servicios públicos, especialmente en áreas urbanas y semiurbanas, invirtiendo en infraestructura (Departamento Nacional de Planeación, 2018; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021). Estos desarrollos son un cierto cumplimiento del principio de universalidad, pero insuficiente desde el garantismo por su naturaleza sólo cuantitativa.

#### **Actos que demuestran incumplimiento:**

##### **a) Suspensión judicial del Decreto 227 de 2023**

La suspensión provisional del Decreto 227 de 2023 por el Consejo de Estado, por vicios de procedimiento, dejó sin efecto su aplicación y dejó en evidencia la debilidad institucional para adelantar reformas en la prestación de servicios públicos (Consejo de Estado, 2023). Esto constituye una restricción en el ejercicio del rol garantista

presidencial, no por falta de voluntad política, sino por carencias procedimentales (Benavides, 2020).

#### **b) Permanencia de fuertes desigualdades territoriales**

Pero, a pesar de los avances normativos y de las inversiones, aún persisten grandes brechas territoriales en el acceso, continuidad y calidad de los servicios públicos, sobre todo en áreas rurales y poblaciones vulnerables (Contraloría General de la República, 2024). La Guajira, donde solo el 20% de la población rural dispersa tiene acceso a agua potable, es el caso más extremo de incumplimiento (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia], 2022). Esta continuidad en la exclusión sistemática es una violación estructural de derechos fundamentales y demuestra que el Ejecutivo, en sus distintas administraciones, no ha logrado dar cumplimiento a su obligación constitucional de garantizar la prestación eficiente y universal de los servicios públicos (Corte Constitucional, 2017).

#### **c) Dependencia de la acción de tutela para acceder a derechos.**

Que los ciudadanos todavía tengan que acudir a la acción de tutela para el goce efectivo de derechos fundamentales relacionados con servicios públicos es un reflejo de garantía judicial reactiva por incumplimiento estatal, no de política pública preventiva y proactiva (Corte Constitucional, 2010). Para Ferrajoli, esto es un déficit de garantías elementales, donde el Estado interviene sólo si es obligado judicialmente, no por cumplimiento espontáneo de sus deberes constitucionales (Ferrajoli, 2006, pp. 42-48). La tutela, como garantía subsidiaria, no debe ser la vía regular de acceso a derechos sociales fundamentales (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015).

#### **d) Falta de políticas públicas integrales y diferenciadas**

.Las tres administraciones estudiadas carecen de políticas públicas integrales, estructurales y diferenciadas para proveer servicios públicos en territorios históricamente excluidos (Bonet Morón & Guzmán Finol, 2022). Las políticas aplicadas han sido mayormente uniformes, sin tomar en cuenta las particularidades geográficas, culturales y socioeconómicas de pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos. Esta ausencia vulnera el principio de igualdad material y el mandato constitucional de tomar medidas de discriminación positiva en favor de grupos vulnerables (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 13).

Desde el garantismo, es una violación del deber estatal de crear garantías ajustadas a las necesidades de cada grupo poblacional (Pisarello, 2007).

### **¿Qué medios de rendición de cuentas están disponibles para el presidente?**

El ordenamiento jurídico colombiano establece diversos mecanismos de control sobre el poder del Presidente de la República, pero con escasa efectividad práctica:

#### **Responsabilidad política ante el Congreso de la República.**

El Presidente puede ser enjuiciado políticamente ante el Senado de la República por acusación de la Cámara de Representantes, a través de su Comisión de Acusaciones, por los delitos y causales que se definen en los artículos 174 a 178 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Este mecanismo hace responsable político al gobernante por violar la Constitución y las leyes. Pero, como advierten varios autores, la Comisión de Acusaciones ha sido históricamente inoperante en la práctica, convirtiéndose en un mecanismo politizado y de difícil puesta en marcha (Quinche Ramírez, 2019; Botero Marino, 2018). La falta de condenas ejemplarizantes a altos funcionarios del Estado muestra los límites de este control político.

### **Control judicial de constitucionalidad.**

La Corte Constitucional controla la constitucionalidad de las reformas a la Constitución, los decretos legislativos y los tratados internacionales, y por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, las leyes y los decretos con fuerza de ley (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 241). Este control ha servido para retirar del ordenamiento jurídico normas violatorias de derechos fundamentales (Cepeda Espinosa, 2007). Además, la tutela es un mecanismo de control judicial de cualquier acción u omisión de autoridades públicas, incluso del poder ejecutivo, que violen derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional ha empleado este instrumento para instruir al Presidente y sus ministerios para que adopten medidas concretas para asegurar derechos sociales, como en la Sentencia T-302 de 2017 sobre La Guajira (Corte Constitucional, 2017).

### **Control de legalidad por el Consejo de Estado.**

El Consejo de Estado controla la legalidad de los actos administrativos del Ejecutivo a través de las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 237). Este control fue el que suspendió provisionalmente el Decreto 227 de 2023 (Consejo de Estado, 2023). Pero este control se queda en cuestiones de legalidad formal y procedimiento, sin poder juzgar la eficacia material de las políticas públicas en asegurar derechos sociales (Santofimio Gamboa, 2017).

### **Control fiscal y de gestión.**

La Contraloría General de la República ejerce control fiscal sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes públicos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 267). Sus informes han revelado fallas en la inversión y ejecución de

fondos públicos (Contraloría General de la República, 2024). La Procuraduría General de la Nación vigila el comportamiento de los servidores públicos y puede adelantar procesos disciplinarios, pero no tiene poder sobre el Presidente de la República en ejercicio (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 277).

### **Control ciudadano y social.**

La Ley 1757 de 2015 crea mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social a la gestión pública (Congreso de la República, 2015). Entre ellas se encuentran las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas, los consejos consultivos de planeación. Sin embargo, como la literatura indica, estos mecanismos tienen limitaciones por desconocimiento ciudadano, falta de recursos y ausencia de sanciones obligatorias (Velásquez & González, 2016). El control social es débil y poco institucionalizado. Limitaciones estructurales de los mecanismos actuales. Pero, a pesar de la existencia formal de tales mecanismos, su viabilidad para hacer efectiva la responsabilidad del Presidente por incumplimiento de funciones garantistas en servicios públicos es muy limitada:

Falta de mecanismos administrativos para controlar y sancionar el incumplimiento de obligaciones constitucionales en derechos sociales (Benavides, 2020).

Politización de los órganos de control político, en particular de la Comisión de Acusaciones del Congreso, incapaz de sancionar a altos funcionarios (Botero Marino, 2018).

Dispersión del control institucional sin mecanismos de coordinación entre los órganos de control, lo que debilita el sistema (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2010).

Las restricciones del control judicial, que puede resolver casos singulares vía tutela, pero no reemplazar las políticas públicas estructurales que le competen al Ejecutivo (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015).

### **¿Qué reformas institucionales se necesitan?**

Desde el constitucionalismo garantista, para que el Presidente sea garante real de los derechos sociales por medio de los servicios públicos, se necesitan reformas institucionales de gran calado en distintos planos:

#### **Nivel institucional: Reforzamiento de los órganos reguladores**

Fortalecer las comisiones de regulación (CREG y CRA) con mejores criterios de independencia técnica, transparencia y orientación al interés social, para que regulen en beneficio del bien común y no de la eficiencia de mercado (Estrada Álvarez, 2015). Estas reformas deberían abarcar:

Criterios de designación más exigentes en términos de independencia técnica y compromiso con el interés público de los comisionados (Garay, 2002).

Participación ciudadana incidente en los procesos de fijación tarifaria y de política sectorial, a través de audiencias públicas obligatorias y consejos consultivos con poder de decisión (Cunill Grau, 2014).

Indicadores de evaluación con enfoque de derechos, no sólo de eficiencia económica, que den cuenta del cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad, calidad y continuidad (Sen, 2009).

## **Nivel jurídico: reforma del sistema de responsabilidad presidencial**

"Hay que reformar el régimen de responsabilidad del Presidente de la República, fortaleciendo la autonomía funcional, los mecanismos de control y la participación ciudadana, en especial de la Comisión de Acusaciones del Congreso" (Quinche Ramírez, 2019, p. 10).

Estas reformas deberían incluir:

Profesionalizar la Comisión de Acusaciones, integrando expertos técnicos y sociedad civil, no solo congresistas elegidos políticamente (Botero Marino, 2018).

Creación de causales específicas de responsabilidad constitucional del Presidente por violación grave y sistemática de los derechos sociales (Nino, 2013).

Establecer un mecanismo de monitoreo y sanción por incumplimiento del mandato judicial de protección de derechos sociales por parte del Ejecutivo (Yamin & Parra-Vera, 2009).

Reforzamiento del control judicial, habilitando a la Corte Constitucional para juzgar no sólo la constitucionalidad formal de las leyes, sino también la omisión legislativa y administrativa en protección de derechos fundamentales (Gargarella, 2014).

## **Político-social: Sistema Nacional de Garantía de Derechos Sociales**

Debe establecerse un Sistema Nacional de Garantía de Derechos Sociales, que mida periódicamente la cobertura, continuidad y calidad de los servicios públicos, con indicadores de equidad territorial, sostenibilidad ambiental y efectividad material de derechos (Sepúlveda Carmona, 2014).

Dicho sistema debe contener:

Un observatorio nacional de derechos sociales, con participación interinstitucional (Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Contraloría, sociedad civil) que vigile de manera sistemática el cumplimiento de las obligaciones estatales (Alston, 2017).

Indicadores de efectividad material de derechos, más allá de cifras de cobertura, que den cuenta de la calidad, continuidad, accesibilidad económica y pertinencia cultural de los servicios (Nussbaum, 2012).

Mecanismos de alerta temprana que localicen territorios y poblaciones susceptibles a violaciones de derechos, e inicien medidas preventivas estatales antes de que ocurran crisis humanitarias (CEPAL, 2018).

Audiencias públicas obligatorias donde el Presidente y sus ministros tengan que dar cuenta anual, en detalle, del cumplimiento de las obligaciones en servicios públicos y derechos sociales (Cunill Grau, 2014).

Presupuestos participativos con enfoque de derechos, en los que las poblaciones más vulnerables influyan en la priorización de las inversiones en servicios públicos para sus territorios (Santos, 2009).

### **Nivel presupuestal: garantía de recursos suficientes y permanentes.**

Deben consagrarse garantías constitucionales o legales de asignación presupuestaria mínima para la inversión en servicios públicos básicos, especialmente en territorios históricamente excluidos, en virtud del principio de no regresividad y progresividad de los derechos sociales (Courtis, 2006).

Estas garantías deberían comprender:

Pisos presupuestales mínimos asegurados por la Constitución para invertir en agua y saneamiento básico y energía en áreas rurales y poblaciones vulnerables (Stiglitz, 2015).

Criterios redistributivos fortalecidos en la asignación del SGP, priorizando municipios con mayores déficits en coberturas de servicios públicos (Kalmanovitz, 2015).

Prohibición de regresividad presupuestaria en derechos sociales, salvo justificación excepcional y temporal con plan de recuperación obligatorio (Abramovich & Courtis, 2014).

Estas reformas se enmarcan en la mirada teórica de Ferrajoli, para el cual la legitimidad del Estado constitucional se juega en la efectividad de los derechos fundamentales y en el sometimiento del poder político a límites materiales, no meramente formales (Ferrajoli, 2011, p. 851).

Como el autor indica, un sistema es garantista si, junto a la declaración de derechos, prevé los instrumentos institucionales, jurídicos y materiales capaces de garantizar su eficacia universal, su justiciabilidad efectiva y su respeto por todos los poderes, incluidos los económicos (Ferrajoli, 2006, p. 48).

Las reformas que se proponen intentan movernos del reconocimiento formal de derechos sociales a su vigencia material, llenando la distancia entre el "deber ser" constitucional y el "ser" fáctico que hoy define el régimen colombiano de servicios públicos (Uprimny Yepes & Sánchez Duque, 2021).

En consideración de todo lo expuesto, el Presidente colombiano es un poco garantista en el campo de los servicios públicos y los derechos sociales. Pero más allá de los discursos y las leyes, y muy especialmente el actual gobierno en defensa del carácter social de los servicios públicos, la realización de los derechos aún es insuficiente (Cepeda Espinosa, 2019). El constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli proporciona un marco normativo y teórico para

juzgar la conducta del poder público en la esfera de los derechos fundamentales. En el caso colombiano, este modelo evidencia que el Ejecutivo no ha dado total cumplimiento —sino parcial— al mandato constitucional de los servicios públicos como herramientas de concreción de derechos sociales (Ferrajoli, 2011).

El Presidente de la República, como jefe supremo de la administración, tiene la obligación constitucional insoslayable de desarrollar políticas públicas que garanticen la prestación continua, universal, eficiente y en condiciones de igualdad de los servicios públicos. Cuando esta función no se ejerce adecuadamente, la eficacia de los derechos fundamentales se ve afectada y, en último término, se pone en entredicho la legitimidad del sistema constitucional (Prieto Sanchís, 2013).

Para hacer realidad el Estado Social de Derecho proclamado en la Constitución de 1991, el Ejecutivo se ha de comprometer con los derechos sociales desde la justicia, la igualdad, la legalidad y la dignidad humana (Arango, 2005). Acortar la brecha entre el reconocimiento jurídico de los derechos y su realización efectiva es uno de los grandes desafíos jurídicos, políticos y éticos del Estado colombiano actual. Solo con el compromiso estatal con la justicia social, la igualdad material, el respeto irrestricto a la legalidad y la dignidad humana se hará realidad el modelo garantista del Estado Social y Democrático de Derecho que plantea la Constitución de 1991, en la línea de la propuesta teórica de Luigi Ferrajoli (Ferrajoli, 2011; Uprimny Yepes, 2011). Este jurista nos muestra que el camino hacia un Estado realmente garantista no necesita buenas intenciones o políticos bien intencionados, sino cambios institucionales profundos, compromiso presupuestal a largo plazo, control de poder y participación ciudadana real en la hechura y evaluación de las políticas públicas. Solo de este modo los servicios públicos estarán en condiciones de servir realmente al mandato constitucional de ser herramientas para hacer realidad la dignidad humana y construir una sociedad más justa, igualitaria y solidaria (Sen, 2009; Rawls, 2006).

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite afirmar que la consagración constitucional de los servicios públicos como instrumentos esenciales para la realización de los derechos sociales no se traduce automáticamente en su garantía material. A pesar de la existencia de un marco normativo robusto propio del Estado Social de Derecho, la actuación del poder ejecutivo evidencia una persistente distancia entre el reconocimiento formal de los derechos y su efectividad concreta, especialmente en contextos marcados por desigualdades estructurales y debilidades institucionales.

Desde la perspectiva del constitucionalismo garantista, esta brecha compromete la legitimidad sustancial de la acción estatal. Como se expuso, el garantismo no se satisface con la mera validez normativa de los derechos, sino que exige la existencia de garantías institucionales capaces de asegurar su realización efectiva. En este sentido, el estudio de las distintas administraciones presidenciales pone de manifiesto que, si bien se han adoptado medidas normativas, administrativas y de política pública relevantes, estas no siempre han sido suficientes para corregir de manera estructural las fallas que afectan la prestación de los servicios públicos.

El examen comparado de los periodos presidenciales analizados revela que las diferencias en el discurso político y en la orientación programática no han logrado revertir de forma decisiva los déficits históricos en materia de acceso, calidad y continuidad de los servicios públicos. Esta constatación permite sostener que el problema no radica exclusivamente en la voluntad política de cada gobierno, sino en límites estructurales de la acción del Ejecutivo para materializar las exigencias constitucionales derivadas de los derechos sociales. En consecuencia, la responsabilidad presidencial no puede evaluarse únicamente a partir de la adopción de iniciativas formales, sino a partir de su capacidad real para reducir la distancia entre el mandato constitucional y la experiencia efectiva de los ciudadanos.

En este marco, el uso del constitucionalismo garantista como enfoque teórico permite identificar con claridad los estándares normativos incumplidos, pero también evidencia sus límites como herramienta explicativa cuando no se acompaña de un análisis institucional de la capacidad estatal. La proclamación de los servicios públicos como derechos sociales fundamentales corre el riesgo de adquirir un carácter meramente declarativo si no se articula con mecanismos efectivos de planificación, supervisión y corrección de las políticas públicas. Así, el garantismo opera en este trabajo no como una respuesta cerrada, sino como un parámetro crítico que permite cuestionar la suficiencia de la actuación estatal.

Asimismo, el principio de progresividad de los derechos sociales, lejos de constituir una cláusula abierta de discrecionalidad, impone al Estado obligaciones concretas de avance constante y no regresividad. El análisis realizado muestra que la progresividad ha sido utilizada, en algunos casos, como un argumento que justifica la postergación indefinida de la garantía material de los servicios públicos, lo cual resulta incompatible con las exigencias del Estado Social de Derecho. Desde un enfoque garantista, la progresividad exige metas verificables, coherencia presupuestal y una acción estatal orientada a la superación efectiva de las desigualdades, y no puede servir como fundamento para la inacción o la adopción de medidas insuficientes

Finalmente, este trabajo concluye que la pregunta por en qué medida el Presidente de la República garantiza los servicios públicos no admite una respuesta unívoca ni simplificada. La actuación presidencial ha estado marcada por avances normativos y programáticos relevantes, pero también por limitaciones persistentes que impiden una realización plena de los derechos sociales en el ámbito de los servicios públicos. En este sentido, la investigación pone de relieve que el desafío central del Estado Social de Derecho en Colombia no radica en la ausencia de

reconocimiento constitucional, sino en la dificultad de transformar ese reconocimiento en garantías materiales efectivas, capaces de incidir de manera real en las condiciones de vida de la población.

## REFERENCIAS

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2014). Los derechos sociales como derechos exigibles (2.<sup>a</sup> ed.). Trotta.
- Alexy, R. (2008). Teoría de los derechos fundamentales (2.<sup>a</sup> ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alston, P. (2017). Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Colombia. Naciones Unidas.
- Amaya Olaya, U. A. (2016). Teoría de la responsabilidad fiscal en Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Anand, S., Diderichsen, F., Evans, T., Shkolnikov, V. M., & Wirth, M. (2016). Measuring disparities in health: Methods and indicators. En T. Evans et al. (Eds.), *Challenging inequities in health: From ethics to action* (pp. 49-67). Oxford University Press.
- Arango, R. (2005). El concepto de derechos sociales fundamentales. *Legis*.
- Arenas Mendoza, H. A. (2021). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: Entre la Constitución y el mercado. Universidad Externado de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional*.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be done?* Harvard University Press.
- Atria, F. (2004). ¿Existen derechos sociales? *Discusiones*, (4), 15-59.
- Benavides, J. L. (2020). El servicio público en Colombia: Régimen constitucional y legal. Universidad del Rosario.

Bernal Pulido, C. (2014). El derecho de los derechos. Universidad Externado de Colombia.

Bobbio, L. (2013). Diseñar la democracia deliberativa. *Revista Española de Ciencia Política*, (33), 11-28.

Bobbio, N. (2013). *Teoría general de la política*. Trotta.

Bonet Morón, J., & Guzmán Finol, K. (2022). Desigualdades territoriales en el acceso a servicios públicos en Colombia. Banco de la República.

Botero Marino, C. (2018). La Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes: ¿Un elefante blanco? *Revista de Derecho Público*, (41), 1-32.

Cappelletti, M., & Garth, B. (1996). *El acceso a la justicia: La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica.

Carbonell, M. (Ed.). (2008). *Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos*. Trotta.

Cassagne, J. C. (2019). *Derecho administrativo* (10.<sup>a</sup> ed.). Abeledo Perrot.

Castro Castro, J. N. (2019). *La desconcentración y la delegación en el derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia]. (2019). *Los Wayúu y el agua: Una lucha por la vida y la dignidad*. Dejusticia.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia]. (2022). *La crisis del agua en La Guajira: Entre la abundancia y la escasez*. Dejusticia.

Cepeda Espinosa, M. J. (2007). Judicial activism in a violent context: The origin, role, and impact of the Colombian Constitutional Court. *Washington University Global Studies Law Review*, 3(4), 529-700.

Cepeda Espinosa, M. J. (2019). Polémicas constitucionales. Legis.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Naciones Unidas.

Congreso de la República. (1994). Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Diario Oficial 41.433.

Congreso de la República. (1998). Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Diario Oficial 43.464.

Congreso de la República. (2015). Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial 49.565.

Consejo de Estado. (2023). Auto del 15 de marzo de 2023, Radicado 11001-03-15-000-2023-00527-00 (C.P.: Luis Ernesto Vargas Silva).

Contraloría General de la República. (2024). Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2023-2024. Imprenta Nacional.

Corte Constitucional de Colombia. (1993a). Sentencia T-406 de 1993 (M.P.: Ciro Angarita Barón).

Corte Constitucional de Colombia. (1993b). Sentencia C-134 de 1993 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero).

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-384 de 1996 (M.P.: Antonio Barrera Carbonell).

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-496 de 1998 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz).

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia T-578 de 1998 (M.P.: Alfredo Beltrán Sierra).

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-1338 de 2000 (M.P.: Cristina Pardo Schlesinger).

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-199 de 2001 (M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes).

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-389 de 2002 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández).

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-150 de 2003 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-741 de 2003 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-305 de 2004 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño).

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia T-270 de 2007 (M.P.: Jaime Araújo Rentería).

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia T-760 de 2008 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-713 de 2009 (M.P.: María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-616 de 2010 (M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva).

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-752 de 2011 (M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-291 de 2015 (M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado).

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-565 de 2017 (M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo).

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-302 de 2017 (M.P.: Aquiles Arrieta Gómez).

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-223 de 2024 (M.P.: Diana Fajardo Rivera).

Courtis, C. (Ed.). (2006). Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Editores del Puerto.

Cuervo González, L. M. (2016). Desarrollo, equidad y territorio. Universidad Externado de Colombia.

Cunill Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.

Defensoría del Pueblo. (2016). Crisis del sector agua potable y saneamiento básico en Colombia. Imprenta Nacional.

Defensoría del Pueblo. (2016). Crisis humanitaria en La Guajira 2014-2016. Imprenta Nacional.

Defensoría del Pueblo. (2022). Crisis en el acceso a servicios públicos domiciliarios en Colombia. Imprenta Nacional.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Concepto 127011 del 27 de agosto de 2020. Dirección Jurídica.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Evaluación de la política pública de agua potable y saneamiento básico 2010-2016. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). Guía metodológica para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Informe nacional de desarrollo humano 2023. DNP.

Dromi, R. (2018). Derecho administrativo (14.<sup>a</sup> ed.). Ediciones Ciudad Argentina.

Dworkin, R. (2014). Justicia para erizos. Fondo de Cultura Económica.

Ely, J. H. (1997). Democracia y desconfianza: Una teoría del control constitucional. Siglo del Hombre Editores.

Escobar Arango, D., & Zuleta González, L. A. (2017). Derecho a la ciudad y servicios públicos domiciliarios en contextos rurales. *Opinión Jurídica*, 16(31), 173-194.

Estrada Álvarez, J. (Ed.). (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada: Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado en Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

Fernández García, E. (1991). Neocontractualismo y derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, (7), 59-100.

Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. *Doxa*, (15-16), 853-869.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta.

Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.

- Ferrajoli, L. (2005). Los fundamentos de los derechos fundamentales (2.<sup>a</sup> ed.). Trotta.
- Ferrajoli, L. (2006). Garantismo: Una discusión sobre derecho y democracia. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2011). Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia. Trotta.
- Garay, L. J. (Ed.). (2002). Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo. Contraloría General de la República.
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. E. (2010). Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Dejusticia.
- García Villegas, M., & Uprimny Yepes, R. (2006). Constitución y modelo económico en Colombia: Hacia una discusión productiva entre economía y derecho. En El debate económico (Vol. 3, pp. 1-35). CINEP.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). Curso de derecho administrativo (17.<sup>a</sup> ed.). Civitas.
- Gargarella, R. (2008). El derecho a la protesta: El primer derecho. Ad-Hoc.
- Gargarella, R. (2014). La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Katz Editores.
- Gaviria Díaz, C. (2015). Sentencias: Herejías constitucionales. Fondo de Cultura Económica.
- Gloppen, S. (2006). Courts and social transformation: An analytical framework. En R. Gargarella et al. (Eds.), Courts and social transformation in new democracies (pp. 35-60). Ashgate.
- Gutiérrez Beltrán, A. M. (2023). Balance de la política de agua potable y saneamiento básico en Colombia 2018-2022. Revista de Derecho Público, (50), 1-28.

Gutiérrez Sanín, F. (2014). El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia. Debate.

Habermas, J. (2010). Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta.

Häberle, P. (2003). El Estado constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México.

Henao Hidrón, J. (2018). Panorama del derecho constitucional colombiano (2.<sup>a</sup> ed.). Temis.

Henao Pérez, J. C. (2015). El daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado (2.<sup>a</sup> ed.). Universidad Externado de Colombia.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6.<sup>a</sup> ed.). McGraw-Hill.

Hobbes, T. (2003). Leviatán (M. Sánchez Sarto, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1651).

Holmes, S., & Sunstein, C. R. (2011). El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. Siglo XXI Editores.

Ibáñez, A. M. (2024). Constitucionalismo garantista y derechos sociales en América Latina. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Internacional de Servicios Públicos. (2021). Manifiesto global por los servicios públicos. ISP.

Kalmanovitz, S. (2015). Breve historia económica de Colombia. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

- Landau, D. (2012). The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, 53(1), 189-247.
- Langford, M. (Ed.). (2008). *Social rights jurisprudence: Emerging trends in international and comparative law*. Cambridge University Press.
- Laporta, F. J. (2007). *El imperio de la ley: Una visión actual*. Trotta.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro: Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores.
- Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (C. Mellizo, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1689).
- López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces* (2.<sup>a</sup> ed.). Legis.
- López Medina, D. E. (2020). *El derecho de los jueces* (3.<sup>a</sup> ed.). Legis.
- Maquiavelo, N. (2000). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (A. Martínez Arancón, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1531).
- Marienhoff, M. S. (2015). *Tratado de derecho administrativo* (5.<sup>a</sup> ed.). Abeledo Perrot.
- Matías-Camargo, S. R. (2014). Los servicios públicos esenciales y los derechos fundamentales. *Criterio Jurídico Garantista*, 6(11), 310-329.
- Ministerio de Minas y Energía. (2023). *Plan sectorial de energía 2023-2026*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021). *Informe de gestión 2020*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023). *Revolución del Agua: Estrategia nacional para el acceso universal al agua potable*. Imprenta Nacional.

Montaña Plata, A. (2015). Fundamentos de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia.

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2008). Observación General N° 15: El derecho al agua. E/C.12/2002/11.

Nino, C. S. (2013). Ética y derechos humanos: Un ensayo de fundamentación (2.ª ed.). Astrea.

Nussbaum, M. C. (2012). Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano. Paidós.

O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión. En La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (pp. 149-191). PNUD.

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2018). Informe sobre pobreza, derechos humanos y políticas sociales en América. OEA.

Palacio Hincapié, J. A. (2019). Derecho procesal administrativo (9.ª ed.). Librería Jurídica Sánchez.

Parada Vásquez, R. (2016). Derecho administrativo (28.ª ed.). Marcial Pons.

Piketty, T. (2014). El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica.

Pisarello, G. (2007). Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción. Trotta.

Pogge, T. (2005). La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Paidós.

Presidencia de la República. (2023). Decreto 227 de 2023, por el cual se regula la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Diario Oficial 52.297.

Prieto Sanchís, L. (2013). El constitucionalismo de los derechos: Ensayos de filosofía jurídica. Trotta.

Procuraduría General de la Nación. (2021). Informe especial: Impacto del COVID-19 en el acceso a servicios públicos. Imprenta Nacional.

Quinche Ramírez, M. F. (2019). Derecho constitucional colombiano: De la Carta de 1991 y sus reformas (7.<sup>a</sup> ed.). Ibáñez.

Rawls, J. (2006). Teoría de la justicia (2.<sup>a</sup> ed.). Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Garavito, C. (2011). Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89(7), 1669-1698.

Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2015). Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Siglo XXI Editores.

Rodríguez Rodríguez, L. (2015). Derecho administrativo general y colombiano (18.<sup>a</sup> ed.). Temis.

Rodríguez, G. A. (2018). El Estado y los servicios públicos en Colombia. *Revista de Derecho Público*, (40), 1-20.

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Tratado de derecho administrativo: Acto administrativo (5.<sup>a</sup> ed.). Universidad Externado de Colombia.

Santos, B. S. (2009). Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho. Trotta.

Scheingold, S. A. (2004). The politics of rights: Lawyers, public policy, and political change (2.<sup>a</sup> ed.). University of Michigan Press.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta.

Sen, A. (2009). La idea de la justicia. Taurus.

Sepúlveda Carmona, M. (2014). De la retórica a la práctica: El enfoque de derechos en la protección social en América Latina. CEPAL.

Shue, H. (1996). Basic rights: Subsistence, affluence, and U.S. foreign policy (2.<sup>a</sup> ed.). Princeton University Press.

Stiglitz, J. E. (2015). La gran brecha: Qué hacer con las sociedades desiguales. Taurus.

Tarrow, S. (2012). El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política (3.<sup>a</sup> ed.). Alianza Editorial.

Tushnet, M. (2008). Weak courts, strong rights: Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton University Press.

Uprimny Yepes, R. (2011). Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: Tendencias y desafíos. En C. Rodríguez Garavito (Ed.), El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI (pp. 109-137). Siglo XXI Editores.

Uprimny Yepes, R., & Rodríguez Garavito, C. (2006). Constitución y modelo económico en Colombia: Hacia una discusión productiva entre economía y derecho. En El debate económico (Vol. 3, pp. 1-35). CINEP.

Uprimny Yepes, R., & Sánchez Duque, L. M. (2021). Constitucionalismo transformador y justiciabilidad de los derechos sociales. En C. Bernal Pulido (Ed.), La constitucionalización del derecho en América Latina (pp. 187-219). Universidad Externado de Colombia.

Velásquez, F., & González, E. (2016). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Foro Nacional por Colombia.

Vidal Perdomo, J. (2016). Derecho administrativo (12.<sup>a</sup> ed.). Temis.

- Vilhena Vieira, O. (2008). *A Constituição e sua reserva de justiça*. Malheiros Editores.
- Villar Borda, L., & Castañeda Marín, N. (2017). Estado social de derecho y políticas públicas: El caso de los servicios públicos domiciliarios. *Revista de Derecho Público*, (39), 1-24.
- Yamin, A. E., & Gloppen, S. (Eds.). (2011). *Litigating health rights: Can courts bring more justice to health?* Harvard University Press.
- Yamin, A. E., & Parra-Vera, O. (2009). How do courts set health policy? The case of the Colombian Constitutional Court. *PLoS Medicine*, 6(2), e1000032.
- Yepes Uprimny, R. (2007). The enforcement of social rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and debates. En M. Langford (Ed.), *Social rights jurisprudence: Emerging trends in international and comparative law* (pp. 127-151). Cambridge University Press.
- Young, I. M. (2011). *Responsabilidad por la justicia*. Morata.
- Younes Moreno, D. (2014). *Curso de derecho administrativo* (9.<sup>a</sup> ed.). Temis.
- Younes Moreno, D. (2018). *Derecho administrativo laboral* (10.<sup>a</sup> ed.). Temis.

