

**LOS DESCONECTADOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
DE ACUEDUCTO Y ENERGÍA ELÉCTRICA EN CALI.
ENTRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y EL MERCADO**

SERGIO MAURICIO ZAMORA BETANCUR

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
SANTIAGO DE CALI
2023**

TESIS DE GRADO

SERGIO MAURICIO ZAMORA BETANCUR

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar por el título de
Magíster en Política Social.**

**Director de trabajo de grado: Carlos Alberto Atehortúa
Abogado**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
SANTIAGO DE CALI
2023**

Santiago de Cali, 13 de octubre de 2023

Doctor:

FABIÁN OSORIO

Decano

Facultad Ciencias Económicas y Administrativas

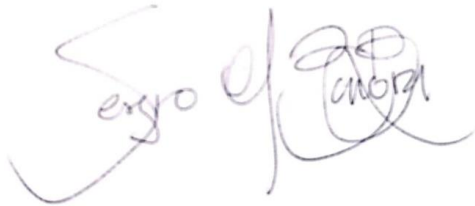
Pontificia Universidad Javeriana Cali

Asunto: Entrega de tesis para optar al título de Magister en Política Social

En mi calidad de estudiante hago entrega de la tesis para optar al título de Magíster de Política Social, cuyo título es *“Los desconectados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali. Entre la función social del estado y el mercado”*.

Espero que el Trabajo cumpla con todos los requisitos académicos exigidos y los objetivos trazados en la investigación.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sergio Mauricio Zamora Betancur'. The signature is stylized and cursive.

Sergio Mauricio Zamora Betancur

Codigo: 0058463

Medellín, 9 de octubre de 2023

Doctor:

FABIÁN OSORIO

Decano

Facultad Ciencias Económicas y Administrativas

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Asunto: Remisión de tesis de Maestría en Política Social.

En mi calidad de director de trabajo de grado he leído detenidamente el informe final del estudio titulado: *“Los desconectados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali. Entre la función social del Estado y el mercado”*, realizado por el estudiante de la Maestría de Política Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Sergio Mauricio Zamora Betancur identificado con el código 0058463.

Considero que la presente tesis cumple con todos los requisitos académicos requeridos para presentarse para su respectiva evaluación y sustentación.

Atentamente,


CARLOS ALBERTO ATEHORTÚA
Director del Trabajo de Grado

ARTÍCULO 23 de la resolución
N° 13 de julio 6 de 1946

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de Tesis. Solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque la Tesis no contenga ataques o polémicas puramente personales; antes bien, se vea en ellas el anhelo de buscar la Verdad y la Justicia”.

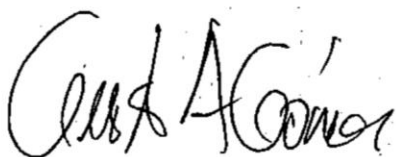
“LOS DESCONECTADOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ENERGÍA ELÉCTRICA EN CALI. ENTRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y EL MERCADO” Aprobado por el Comité de Trabajos de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Pontificia Universidad Javeriana para optar por el título de Magíster en Política Social.



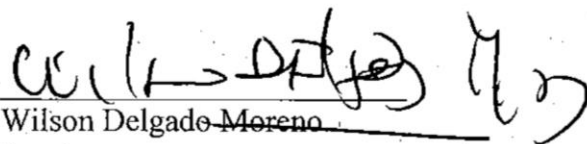
Fabian Fernando Osorio Tinoco

Decano

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas



Gustavo Adolfo Gomez Florez
Director Maestría en Política Social



Wilson Delgado Moreno
Jurado



Carlos Alberto Atehortúa
Director del Trabajo de Grado

Santiago de Cali, 04 de diciembre de 2023

*A Valentina, por sus inconmensurables aportes
desde los ámbitos académico y del amor.
A mi mamá y papá que han consagrado sus vidas
a educarnos.
Al maestro Atehortúa, un referente de la justicia social.
A la población desconectada del
agua potable y la electricidad.*

Tabla de contenido

Resumen.....	1
Introducción	2
Objetivos.....	6
Objetivo Central.....	6
Objetivos Específicos.....	6
Estado del Arte.....	7
Metodología.....	11
Capítulo 1. La universalidad en el acceso de los servicios públicos domiciliarios, una discusión teórica vigente.....	13
1.1 Vitalidad de la teoría del servicio público y la hegemonía del enfoque económico.....	14
1.2 La universalidad y desconexión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.....	22
1.3 Avances y limitaciones de la universalidad de los servicios públicos en las miradas contemporáneas.....	28
Capítulo 2. La desconexión de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica: El caso del Municipio de Cali.....	37
2.1 Análisis de los desconectados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía en Cali	42
2.2 La universalidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali	59
Capítulo 3. Alternativas para la superación de la desconexión de los servicios públicos de agua potable y energía eléctrica en Cali	65
3.1 Programa de Mínimo Vital de Agua Potable en Cali	65
3.2. Proyecto Piloto Hogares Sostenibles	69
Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública.....	73
Referencias.....	76

Lista de Tablas

Tabla 1. Esquema de subsidios cruzados de acueducto y energía eléctrica para Cali, 2023	44
Tabla 2. Suscriptores de los servicios públicos de acueducto y energía en Cali, 2023.....	46
Tabla 3. Suscriptores suspendidos de los servicios de acueducto y energía por estrato en Cali, 2023.....	49
Tabla 4. Suscriptores de acueducto y energía en mora por estrato en Cali, 2023.....	52
Tabla 5. Suscriptores beneficiarios del programa del Mínimo Vital de Agua Potable en Cali, 2023	67
Tabla 6. Ahorro en consumos de cinco viviendas del proyecto hogares sostenibles en el primer trimestre de 2023.....	71

Lista de Figuras

Figura 1. Porcentaje de la población que utiliza servicios de agua potable gestionados de forma segura, 2022	38
Figura 2. Porcentaje de la población mundial con acceso a la electricidad en 2021	39
Figura 3. Cobertura de acueducto con sistemas convencionales 2021	40
Figura 4. Municipios en Zonas No Interconectadas, 2018	41
Figura 5. Estratificación urbana por moda en las manzanas de Cali, 2022	46
Figura 6. Distribución espacial (concentración) de la población en condición de pobreza monetaria. Cabecera municipal de Cali, 2020	47
Figura 7. Distribución por estrato de las suspensiones de los servicios de acueducto y energía eléctrica en Cali, 2023.....	51
Figura 8. Distribución por estrato de los suscriptores con más de dos facturas vencidas de los servicios de acueducto y energía eléctrica en Cali, 2023.....	53
Figura 9. Ubicación territorial de los Asentamientos Humanos Precarios, 2023	56
Figura 10. Viviendas con paneles solares instalados en barrio Potrero Grande, Comuna 21	70

Resumen

En Colombia los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado de conformidad a lo consagrado en su Constitución Política. Se estableció que el acceso debería garantizarse en condiciones de universalidad, calidad y continuidad, con el propósito de contribuir al bienestar social y la vida digna de toda la población en el territorio nacional. Su prestación está regulada por la Ley 142 de 1994 y se realiza en las lógicas de la economía de mercado. Esta dualidad del modelo está propiciando la desconexión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali, de la población que tiene restricciones económicas para el pago oportuno de sus consumos facturados o habita en viviendas consideradas institucionalmente como ilegales.

Teniendo en cuenta esta problemática, esta investigación embrionaria analizó la compleja situación social los desconectados en Cali, contrastando fuentes institucionales de información con datos relevantes sobre la desconexión. Se establecieron las principales razones para que esta población no pueda acceder en condiciones adecuadas al líquido vital y la energía eléctrica, identificando que la población más vulnerable económicamente no cuenta con una respuesta institucional para garantizar su acceso a los consumos requeridos para la sobrevivencia.

En este sentido, se identificaron dos alternativas implementadas en Cali que pueden contribuir a la superación de la desconexión del acueducto y energía eléctrica: el Programa del Mínimo Vital de Agua Potable y el Proyecto Piloto de Hogares Sostenibles. Por último, se realizaron algunas recomendaciones sobre la política pública de servicios públicos domiciliarios.

Palabras Claves: Desconectados de los servicios públicos domiciliarios en Cali, Programa de Mínimo Vital de Agua Potable en Cali, Proyecto Piloto de Hogares Sostenibles de EMCALI EICE ESP.

Introducción

El confinamiento social declarado en Colombia en el año 2020 fue parte de la estrategia nacional para evitar la propagación del COVID-19. Esta decisión gubernamental permitió visibilizar la situación de las personas que sobrevivían sin el suministro de los servicios públicos en sus viviendas, en un momento en el que se requería garantizar que la población tuviera, como mínimo, acceso al agua potable, para garantizar la vida y adoptar la medida sanitaria del lavado de manos constante. En ese contexto surgieron discusiones jurídicas sobre la posibilidad legal para la asignación de recursos de los presupuestos municipales, destinados al pago de los consumos facturados de las personas que iban a quedar sin ingresos. Al respecto, hubo voces que manifestaron su preocupación de incentivar con esta medida la “cultura del no pago”, inquietudes institucionales y empresariales que se centraron en las personas que habitaban en viviendas legales, cuyos servicios públicos domiciliarios estaban suspendidos por falta de pago, estando meses o años en mora o incluso, conectados fraudulentamente.

La decisión institucional fue sin precedentes, se ordenó excepcionalmente a todas las empresas operadoras la reconexión legal de todos los suscriptores de acueducto, aún aquellos que se encontraban en condición de fraude, decisión sustentada por la Corte Constitucional en la sentencia C-154 (2020); también se definió que no se podían realizar suspensiones por falta de pago y se congelaron las tarifas. Medidas que en todo caso no cubrían a la población en condición de mayor vulnerabilidad económica que vivía en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Esta realidad se mantuvo hasta el levantamiento de la declaratoria gubernamental de la emergencia económica, social y ecológica. Desde entonces, todo volvió a su cauce en materia de servicios públicos domiciliarios, nuevamente las empresas prestadoras quedaron facultadas para realizar la suspensión por falta de pago de los consumos facturados.

En Colombia los servicios públicos domiciliarios no son gratuitos, se rigen por los principios de onerosidad y suficiencia financiera, se trata de una actividad económica regulada por el Estado. También son inherentes a la finalidad social de Estado de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Política, definiendo la responsabilidad estatal para garantizar la universalidad en el acceso de la población en el territorio nacional. En este sentido, la vasta jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha establecido que el acceso al agua potable y la energía eléctrica son determinantes para el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida, la salud, la dignidad y un ambiente sano. Adicionalmente, para que la población con menos ingresos pueda pagar los consumos facturados en la reglamentación establecida en la Ley 142 de 1994, se establecieron los subsidios cruzados desarrollando el principio constitucional de solidaridad.

Esta política pública dual de los servicios públicos domiciliarios oscila entre la garantía de los derechos fundamentales y la suficiencia financiera de las empresas prestadoras. Desde su implementación, hace más de tres décadas, no ha logrado materializar la universalidad en el país, pues en el territorio nacional aún existe población que habita en lugares sin la infraestructura legal para el suministro de estos bienes sociales. Además, una parte significativa de la población no logra pagar oportunamente sus consumos facturados, lo que conlleva a la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, y es precisamente esta la expresión del fenómeno social de la desconexión, se trata de la población que no logra acceder, por restricciones económicas, a los recursos para el pago a las empresas prestadoras o por habitar en viviendas consideradas por la institucionalidad como ilegales.

Los desconectados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en el Municipio de Cali son el objeto de la presente investigación. El estudio está

centrado en la zona urbana de la municipalidad, utilizando la información de la metodología de la estratificación de las viviendas de uso residencial de los estratos 1 al 6. Se trata de un análisis mixto que empleó datos de fuentes institucionales, procesados a través de técnicas de estadística descriptiva e interpretación cualitativa. Se define como una investigación embrionaria dado las escasas publicaciones que abordan, desde el marco teórico de los servicios públicos, la problemática social de la desconexión en Cali.

El estudio está compuesto por tres capítulos: un abordaje teórico, un análisis del fenómeno social y una exposición de alternativas para la superación de la desconexión. En este sentido, en el primer capítulo se presenta la disertación teórica en torno a la universalidad de los servicios públicos domiciliarios, se expresan los orígenes de la teoría del servicio público y su vigencia, así como la hegemonía del enfoque económico en la comprensión de la provisión de estos bienes sociales. De igual manera, se desarrolla el concepto de universalidad y de desconexión, ampliando la conceptualización establecida en el marco legal y, por último, se abordan las miradas contemporáneas sobre el acceso a los servicios públicos, definiendo sus avances y limitaciones.

En el segundo capítulo se presenta el análisis del fenómeno social de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali. Para su explicación se utilizaron los datos suministrados por la empresa prestadora EMCALI EICE ESP y la Alcaldía de Cali. En este apartado se sustenta la definición de suscriptor y la forma en la que funcionan los subsidios cruzados de conformidad al marco regulatorio; además, para una mayor comprensión de la problemática, se realizó una tipificación en tres agrupaciones: los suscriptores con dos facturas vencidas y con los servicios públicos suspendidos; aquellos que tienen el vencimiento de más de dos facturas y conforman la cartera de la empresa y, por último, la

población que reside en asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Con este análisis se evidencia que la arquitectura institucional tiene limitaciones para garantizar la universalidad de los servicios públicos.

En el último capítulo se abordan dos alternativas de política pública que pueden contribuir a la superación de la desconexión del agua potable y la electricidad; se trata del Programa del Mínimo Vital de Agua Potable en Cali y el Proyecto Piloto de Hogares Sostenibles. La primera consiste en el subsidio a los estratos 1 y 2 de seis metros cúbicos de agua potable por parte de la Alcaldía de Cali, la segunda se trata de la instalación, por parte de EMCALI EICE ESP, de paneles solares en cien viviendas de estrato 1 en los barrios Potrero Grande y Llano Verde. El objetivo principal es reducir el costo de la tarifa por cuenta del consumo de la energía autogenerada y por la venta de los excedentes a la empresa prestadora. Ambas iniciativas han realizado una contribución a la mitigación de la desconexión de los servicios públicos.

Este estudio permite evidenciar que la universalidad en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali es un propósito por alcanzar, pues, aunque son innegables los avances que se han desarrollado en materia de cobertura en las principales urbes del país, aún existen barreras de acceso para la población con restricciones económicas y que reside en viviendas ilegales. Los subsidios cruzados no son suficientes, de hecho, es en los estratos 1, 2 y 3 donde se presentan mayores suspensiones por falta de pago y existen mayores niveles de cartera de la empresa prestadora. En este sentido, al finalizar se presentan algunas recomendaciones de política pública orientadas a la superación de la compleja situación que viven a diario miles de personas que no logran acceder al líquido vital y a la electricidad, bienes sociales necesarios para vivir dignamente.

Objetivos

Objetivo Central

Analizar la situación de los desconectados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en la ciudad de Cali, estableciendo las razones para el incumplimiento del principio constitucional de universalidad y las limitaciones existentes en la política pública dual de los servicios públicos domiciliarios para lograr el acceso de la población más vulnerable económicamente.

Objetivos Específicos

- i.** Describir el fenómeno social de los desconectados de acueducto y energía eléctrica en Cali en relación con el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos domiciliarios del país.
- ii.** Identificar las contribuciones del Programa del Mínimo Vital de Agua Potable de Cali y del Proyecto Piloto de Hogares Sostenibles ejecutado por la empresa operadora EMCALI EICE ESP, para mitigar la problemática de la desconexión de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica en la ciudad de Cali.
- iii.** Realizar recomendaciones en materia de política pública que puedan contribuir a la superación de la problemática de los desconectados de los servicios públicos domiciliarios.

Estado del Arte

En materia de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, las investigaciones realizadas se han enfocado principalmente desde los ámbitos jurídico, económico e histórico. Se han realizado estudios que han dado cuenta de las transformaciones del rol del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, destacando los desarrollos constitucionales, las transformaciones en el marco normativo y los avances jurisprudenciales. Así mismo, son múltiples los estudios que se han enfocado desde el modelo económico de mercado en el suministro de estos bienes sociales, explicando sus consecuencias en la arquitectura institucional, el marco regulatorio y las tarifas. También se han realizado estudios históricos de las diferentes empresas prestadoras y sus contribuciones en los procesos de desarrollo en el territorio nacional. Adicionalmente, son cada vez más los estudios sobre el mínimo vital de los servicios públicos, cuyo interés se ha derivado de la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha incorporado lo establecido en los acuerdos y tratados internacionales que reconocen el agua como un Derecho Humano y Fundamental (Restrepo y Zárate, 2016).

Por su parte, el abordaje académico de la problemática social de los desconectados de los servicios públicos domiciliarios ha sido escaso. Sin embargo, se han identificado algunos estudios que han sido realizados principalmente en Medellín, lo cual se podría explicar por la conformación de organizaciones sociales y comunitarias que han visibilizado el problema generado por la desconexión en las distintas comunas. En este sentido, uno de los trabajos identificados es “La desconexión: Miseria y Exclusión”, elaborado precisamente por la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín -ROC- (2008). En este documento se describe detalladamente la problemática que viven los desconectados de los servicios públicos domiciliarios en las comunas de esta ciudad, donde habita la población más vulnerable

económicamente en Medellín. Además, explica la vulneración de derechos que se genera a partir de la desconexión de lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PISDEC) y otros tratados.

También se han realizado investigaciones que han abordado la problemática de la desconexión en relación con las condiciones de pobreza, la salud y desarrollos conceptuales. En el estudio de Velásquez (2009) la “Situación actual en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y el problema de la desconexión”, se realizó un amplio diagnóstico sobre la problemática en la comuna 13 de Medellín; fue una investigación principalmente cualitativa que tuvo como resultado evidenciar las complejidades sociales y humanas de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios, a través de los testimonios de la población. En las conclusiones se resaltó la necesidad de ampliar el ámbito de los trabajos académicos sobre la problemática: “Hacen falta muchas más investigaciones no sólo de diagnóstico sino de intervención social con las comunidades sin servicios públicos domiciliarios, de carácter práctico y para formular soluciones reales a sus problemas” (Velásquez, 2009, p. 421).

Otra de las perspectivas que ha sido abordada es la relación entre las dificultades para la alimentación en condiciones adecuadas, con los desconectados de los servicios públicos domiciliarios en la franja alta de la comuna 3 de Medellín. En este estudio, Cataño et al. (2018) se centraron en el impacto en la salud y condiciones nutricionales de la población, mediante un trabajo cuantitativo que tomó una muestra de 220 hogares, realizando una primera parte descriptiva de los datos y posteriormente un análisis exploratorio de los mismos. En las conclusiones arrojadas por el estudio se estableció una correlación entre el fenómeno de la desconexión y el deterioro de salud de la población, en especial de la niñez. Se estableció que los desconectados “no cuentan ni con la capacidad económica ni con un entorno mínimo para

mejorar sus condiciones de salud, lo cual constituye un riesgo para la salud permanente, en especial para los menores de edad” (Cataño et al., 2018, p. 16).

El abordaje más reciente de los desconectados de servicios públicos domiciliarios se realizó sobre la comuna 8 de Medellín. Uno de los trabajos de Botero y Roca (2020) aborda el acceso del derecho al agua en ese territorio desde el repertorio de acción de la “Mesa Interbarrial de Desconectados”. Desde una perspectiva de la ecología política los autores se interesaron por interpretar la forma en que desde las prácticas comunitarias se construyen alternativas al modelo de desarrollo convencional. Se trató de un trabajo conceptual cuyo propósito definido fue el de establecer un marco de referencia teórico para próximas investigaciones sobre la gestión del agua desde los territorios. En el mismo contexto territorial, Botero y Roca (2021) analizaron la respuesta institucional del Estado colombiano para garantizar el acceso al agua potable durante la pandemia del COVID-19, evidenciando las tensiones que se presentan entre el marco institucional de los servicios públicos domiciliarios y la garantía de los derechos fundamentales demandada por el movimiento social. Además, establecieron que la empresa prestadora EPM debía recuperar los costos, sin embargo, para “los movimientos sociales, la falta de agua potable revela la desigualdad en el acceso a los derechos y a la dignidad humana” (Botero y Roca, 2021, p. 508). Al finalizar realizaron recomendaciones de política pública de servicios públicos.

Finalmente, sobre trabajos de investigación que aborden la problemática de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios en Cali, no se han encontrado registros. Sin embargo, existen referencias importantes de investigaciones sobre la historia de la ciudad y la incidencia del desarrollo de los servicios públicos que contribuyeron al análisis del tema. Especialmente se destacan diversos trabajos centrados en la gestión empresarial, las

transformaciones administrativas y las dinámicas sindicales en torno a la empresa operadora
EMCALI EICE ESP.

Metodología

La investigación realizada tiene un carácter embrionario, dado los escasos estudios realizados desde la perspectiva de los servicios públicos sobre la problemática social de la población desconectada del acueducto y energía eléctrica en el municipio de Cali. Desde un enfoque analítico mixto, se presentan las principales discusiones de la teoría del servicio público en torno a la universalidad, las incidencias en la configuración del modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia y su relación con el fenómeno de la desconexión de estos bienes sociales. En este propósito se utilizaron métodos de explicación cuantitativos y de interpretación cualitativos.

El abordaje de este fenómeno social se delimitó a la zona urbana del municipio de Cali. Utilizando la metodología institucional de la estratificación se analizó la información de las viviendas del estrato 1 al 6 y de uso residencial. Para una mejor comprensión se realizó una tipificación de la población desconectada en tres agrupaciones: La primera, conformada por los suscriptores con dos facturas vencidas de sus consumos y cuyos servicios de acueducto y energía eléctrica fueron suspendidos por la empresa prestadora EMCALI EICE ESP. La segunda, conformada por los suscriptores con más de dos facturas vencidas cuyos servicios se mantienen suspendidos y conforman la cartera por cobrar de la empresa prestadora. La tercera, integrada por la población que reside en asentamientos humanos de desarrollo incompleto en donde las viviendas tienen la connotación de ilegales y la empresa no presta los servicios públicos.

En el análisis de las tres agrupaciones se utilizaron fuentes secundarias, correspondientes a los datos registrados por la empresa operadora EMCALI EICE ESP y la Alcaldía de Cali. La temporalidad de la información correspondió al primer semestre del 2023. En el caso de la tercera agrupación se utilizó información registrada durante el actual y último periodo de

gobierno municipal (2016 - 2023). Los datos fueron organizados y se presentan utilizando herramientas de estadística descriptiva. Además, en la triangulación del análisis se dispuso de la vasta jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Sin embargo, es importante señalar que la interpretación no se realizó desde una perspectiva estrictamente jurídica y legal, sino desde el enfoque de la política pública de los servicios públicos domiciliarios.

Adicionalmente, se describieron dos alternativas para la superación de la problemática de la desconexión de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica, son el Programa de Mínimo Vital de Agua Potable de Cali y el Proyecto Piloto de Hogares Sostenibles, correspondientemente. Para este propósito se dispuso de información de EMCALI EICE ESP y la Alcaldía de Cali. Es importante indicar que no se trató de una evaluación del impacto, sino de una presentación de los potenciales beneficios y las limitaciones de las iniciativas.

Los retos de futuras investigaciones sobre esta problemática social serían la incorporación de métodos cuantitativos que permitan la caracterización de la población en situación de desconexión y establecer la relación con el ingreso de las familias. Desde la perspectiva cualitativa sería muy interesante realizar entrevistas en profundidad a las familias que se ven afectadas por las dificultades para acceder al agua potable y la electricidad, ya que de esta manera se podría contribuir a tener mayores niveles de comprensión de las complejidades sociales que vive la población afectada.

Capítulo 1. La universalidad en el acceso de los servicios públicos domiciliarios, una discusión teórica vigente.

Levantarse en la mañana, encender el bombillo del baño, utilizar y vaciar el inodoro, abrir el grifo para lavarse las manos y cepillarse la dentadura, pueden ser consideradas actividades humanas básicas a las que cualquier persona podría acceder. En la actualidad, difícilmente alguien se imagina sin poder desarrollar estas acciones cotidianas que son necesarias para la satisfacción individual y el bienestar en la sociedad. Sin embargo, la realidad es que una parte de la población no logra o tiene restricciones para acceder al agua potable, el saneamiento básico y la energía eléctrica, que son esenciales para la materialización de la dignidad humana. Los aspectos relacionados con el carácter de estos bienes y las formas en que la población logra acceder a ellos en una sociedad han sido abordados teóricamente desde los campos de la economía, la sociología y el derecho. Una parte de esos desarrollos devinieron en la conceptualización de los servicios públicos, que surgió ligada a la discusión, aún vigente, sobre el papel y las responsabilidades del Estado y el mercado en la provisión de estos bienes sociales.

Precisamente, la forma en la que se conciben estos bienes en la sociedad, la organización social que se ha dispuesto para la provisión y, los arreglos institucionales que han reglamentado y limitado su acceso, son aspectos que hacen parte del cuerpo teórico de los servicios públicos. En esta materia se han desarrollado diferentes enfoques teóricos, desde la economía han sido considerados como mercancías cuya asignación eficiente es imputable a las lógicas del mercado, y desde la mirada jurídica administrativa se les han atribuido características especiales propias de la tutela estatal. En la contemporaneidad se han elaborado perspectivas que los han acercado a la noción de Derechos Humanos y otras que, mediando, han incorporado la necesidad de la garantía del acceso universal.

En Colombia los servicios públicos han tenido diferentes desarrollos que han vinculado al Estado y el mercado en su provisión. En el surgimiento del sector primaron las concesiones a privados bajo la titularidad estatal; posteriormente se adoptó la intervención del Estado y, por último, el modelo de liberalización económica. Actualmente, poseen rango constitucional definidos como una actividad económica regulada por el Estado, que debe garantizar la universalidad en el acceso. Normativamente se precisó el carácter domiciliario de un grupo de servicios públicos que disponen de infraestructura física hasta las viviendas. Una de las problemáticas sociales en esta materia es que en el país no se ha materializado la promulgada universalidad de los servicios públicos domiciliarios, es decir, una parte de la población habita en territorios que no cuentan con la infraestructura requerida hasta los domicilios o tiene restricciones económicas para garantizar los consumos.

La comprensión de esta problemática social demanda ahondar en la conceptualización de los servicios públicos y en la diferenciación de algunos aspectos de los enfoques, toda vez que desde la economía, la sociología o el derecho no se responderá de la misma manera sobre esta materia. Además, se requiere precisar los desarrollos institucionales nacionales y supranacionales. Se trata pues de un abordaje teórico cuya discusión sobre la universalidad de los servicios públicos domiciliarios aún mantiene vigencia.

1.1 Vitalidad de la teoría del servicio público y la hegemonía del enfoque económico

El advenimiento del Estado y el desarrollo en la sociedad de modos de producción económica trajo consigo transformaciones en el acceso de la población a los bienes sociales. De manera paulatina la intervención estatal y las dinámicas del mercado fueron remplazando la iniciativa individual y los métodos triviales de abastecimiento. Durante el siglo XIX, como

consecuencia de la Revolución Industrial y los avances tecnológicos, se fueron complejizando los sistemas de suministro y desarrollando el entramado institucional. De acuerdo con Matés (2007), la acción del Estado en la provisión de los emergentes servicios públicos de carácter social y económicos no se limitó al control y regulación, sino a la prestación directa, incluso en algunos casos se trató de una función estatal exclusiva, al margen de la libre competencia.

Los enfoques teóricos que han abordado la materia de los servicios públicos se han elaborado desde la dicotomía constituida por el papel asignado al Estado y la economía de mercado en la provisión de estos bienes sociales. En este sentido, es posible identificar dos corrientes principales: la economía inglesa y el derecho administrativo francés; cada una se atribuye un rol diferente a la acción estatal en respuesta a la garantía de la universalidad en la prestación de los servicios públicos. De acuerdo con Atehortúa y Jaramillo (2023):

En la sociedad occidental, se han propuesto dos soluciones para promover la prestación universal del servicio, de un lado la acogida por el derecho francés en el cual el rol principal lo jugó el Estado y aunque en los últimos años se ha abierto la puerta a la prestación por los particulares el Estado sigue jugando un rol determinante; la otra tendencia es la que se identifica como la economía inglesa, que su énfasis es en el sector privado y busca que la prestación de los servicios públicos este a cargo de particulares a las reglas del mercado y al derecho privado. (p. 64)

La teoría del servicio público en la tradición jurídica francesa se desarrolló, precisamente, a finales del siglo XIX en la Escuela de Burdeos. Uno de sus principales exponentes fue León Duguit, quien según Santofimio (2011) reinterpreto la acción del Estado desde el interés general, marcando notadas diferencias con la doctrina individualista y el poder político emanado de la soberanía. En este sentido, interpretó que al Estado le era consustancial la titularidad de las

funciones de crear, dirigir y proveer los servicios públicos, toda vez que estaban ligados al bienestar de la población y se constituían en fuente de legitimidad. A su vez, definió que la regulación de los mismos recaería en el nascente derecho público, y en esta definición primó el carácter colectivo y la justificación de la vida en comunidad. Al respecto Santofimio (2011) afirma:

Comprometieron de manera decisiva la colectividad frente al individuo, compromiso que se concretó en la atención de sus necesidades primordiales, la que deben atender ahora mediante servicios públicos, no simplemente clásicos ligados al viejo concepto de soberanía subjetivista y metafísica, como los de guerra, policía y justicia, que bajo los designios del realismo objetivo de DUGUIT, también merecen atención de las autoridades; técnicos, como los de correo, ferrocarriles y enseñanza; sino aquellos que tienen relación con necesidades primordiales, o sea aquellos que de llegar a fallar o interrumpirse por un solo instante, ocasionarían una ruptura profunda en la vida social misma: los llamados servicios industriales. (p. 69)

Está explicación pone el énfasis en el carácter primordial de las necesidades que satisfacen lo servicios públicos, destacando la continuidad requerida para garantizar el bienestar de la población. Tomando los desarrollos de esta corriente teórica, se precisa la conceptualización de los servicios públicos por parte de Matías (2014):

Se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público, con la participación activa de la Administración Pública en la prestación directa, en su regulación y control. Los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen

necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad. (p. 318)

En esta concepción el Estado adquiere un rol principal, asume la titularidad de la función de los servicios públicos para garantizar el acceso, interviene en la regulación de la provisión y no cuenta con restricciones para participar como prestador a través de empresas propias. Este predominio estatal se sustentó en la perspectiva social, destacando que el acceso de la población a estos bienes de manera universal e ininterrumpida era esencial para garantizar la vida. La responsabilidad de los gobernantes desde esa elaboración teórica es sintetizada por Santofimio (2011), cuando afirma que “la finalidad de toda actividad de los gobernantes no puede ser otra que la de crear, dirigir, organizar y hacer funcionar ininterrumpidamente los servicios públicos” (p. 70).

Una de las consecuencias calculadas de la intervención estatal en la provisión de los servicios públicos en la sociedad fue la restricción a las fuerzas del mercado, mediante lo cual se consolidaron los monopolios a cargo del Estado tipificados como naturales. En este sentido, se justificó la operación monopolística del Estado en contraposición a la libre competencia, sustentando las eficiencias económicas obtenidas por la sociedad al contar con un solo prestador de los servicios públicos, aprovechando las economías de escala y la eficiencia en disponer de una única infraestructura para el suministro (Atehortúa y Jaramillo, 2023; Núñez, 2017).

El modelo de provisión de los servicios públicos centrado en el Estado tiene sus principales ejecutorias durante la primera mitad del siglo XX y fueron materializadas en buena parte de los países europeos. Con ello, los denominados estados de bienestar se constituyeron en un referente de la titularidad y el monopolio estatal de los servicios públicos. En ese periodo, las

medidas proteccionistas del Estado, la reversión de las concesiones entregadas a privados y las nacionalizaciones de empresas fueron justificadas con la finalidad de garantizar y extender la prestación de los servicios públicos a toda la población (Matés, 2007).

Por lo tanto, desde esta concepción clásica de origen francés se interpreta que la universalidad es considerada como concomitante a la provisión de los servicios públicos en la sociedad, es un propósito atribuible al Estado, una responsabilidad superior de los gobiernos y fuente de legitimación del poder público. En este sentido, fueron caracterizados como una expresión de la solidaridad y la constante interdependencia social (Santofimio, 2011). A pesar que los desarrollos ulteriores fueron modificando su núcleo central, la teoría del servicio público continúa siendo fuente de sustentación de medidas constitucionales, jurisprudenciales y legales que aún se conservan en algunos estados, por ejemplo: el reconocimiento de los derechos a los usuarios, la solidaridad en los subsidios a los consumos, reconocimiento de la distribución del ingreso en las tarifas, el mínimo vital, inversión del presupuesto público, entre otras acciones orientadas a garantizar el acceso a los servicios públicos de toda la población.

Desde su surgimiento, la teoría de los servicios públicos expresó una ruptura conceptual con la doctrina económica liberal que partió del individualismo. Es decir, se contrapuso a la idea de que cada integrante de la sociedad podría resolver el acceso a los bienes sociales, orientado por la racionalidad de las fuerzas de la demanda y la oferta. Desde ese enfoque económico, se ha sustentado que no es atribuible al Estado esa función de manera exclusiva, sino que a través de la libre competencia es posible generar una asignación eficiente de los bienes escasos y propiciar el máximo bienestar deseable en la sociedad (Núñez, 2017).

En esta perspectiva económica el rol principal en la provisión de bienes y servicios en la sociedad es asignada al mercado, la intervención estatal es limitada a la regulación y orientada

principalmente a corregir las fallas que se pueden generar en las lógicas mercantiles. Es decir, la acción del Estado se justifica en el reconocimiento de la existencia de imperfecciones en la competencia y la necesidad de promover la entrada de la mayor cantidad de agentes. De acuerdo con Atehortúa y Jaramillo (2023):

En el sistema económico se apela a la regulación económica, en otros términos, a la promoción de la competencia, como si se tratara de un instrumento suficiente para garantizar el crecimiento permanente de las coberturas y los precios de los servicios en el mercado; al usuario se le tiene como un consumidor más de mercancías que está en capacidad de concurrir con otros usuarios en un mercado libre e igualitario (p. 69).

De esta manera, los servicios públicos son entendidos principalmente como actividades económicas ofertadas por agentes privados, en un mercado cuyos clientes poseen el dinero para la satisfacción de los consumos. En consecuencia, los monopolios naturales estatales son considerados barreras de acceso, que dificultan las dinámicas del mercado y la incorporación de nuevos agentes, y se atribuye al derecho privado la responsabilidad de garantizar la seguridad jurídica requerida para promover las libertades de empresa y competencia. De esta manera, se explica la ampliación de la cobertura de los servicios públicos que desplaza la centralidad de la universalidad.

Desde el enfoque económico es posible que se equiparen los servicios públicos a las mercancías que circulan en un mercado, predominadas por el valor de cambio, sobre el valor de uso en la sociedad: “Para convertirse en mercancía, el producto tiene que ser transferido al otro, al que sirve de valor de uso, mediante el intercambio” (Marx, 1976/2021), es decir, los bienes comunes o sociales pueden ser susceptibles de ser considerados como mercancías (Ramos,

2016). Este proceso que se ha denominado “mercantilización” desplaza la centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales. Al respecto señala Giraldo (2013):

Con el objeto de aproximar la provisión de estos bienes a las condiciones del mercado es preciso asignarles un precio (deben ser vendidos), con lo cual se producirán menores distorsiones contribuyendo a una asignación más eficiente de los recursos públicos. Esto se logra a través del autofinanciamiento y los subsidios a la demanda. Este punto de vista significa el abandono del criterio que el Estado debe proveer directamente los bienes y servicios en los cuales el mercado presenta fallas, mediante la financiación de instituciones creadas para tal fin (p. 25).

Esta noción de los servicios públicos desde el carácter económico consolidó su incidencia a finales de siglo XX, con las ejecutorias del denominado modelo neoliberal. Desde esta perspectiva se derivaron un decálogo de medidas en relación con la provisión de los servicios públicos, entre las que se destacan la liberalización y desregulación de los mercados, mercantilización de los bienes sociales, reducción de la intervención estatal, privatización de las empresas estatales, ajuste fiscal y desmonte progresivo de los subsidios. Se trató de una nueva reinterpretación del papel del Estado en la provisión de bienes y servicios. De acuerdo con Monedero (2017):

Las propuestas del llamado Consenso de Washington –privatizaciones, liberalización fiscal, apertura de fronteras, reducción del gasto social, desregulación laboral y garantías de la propiedad privada- precisaban una mutación del Estado que dejase todo el espacio libre posible tanto al mercado crecientemente inmanejable como a las empresas. Esta transformación estatal es lo que en ocasiones se ha identificado como crisis del Estado nación -a menudo naturalizada como devenir necesario por el desarrollo tecnológico

propio de la globalización- pero que, en realidad es más correcto entenderlo como la rearticulación del *sistema de dominación a la nueva forma global de acumulación*. (p.193)

En las últimas décadas, esta rearticulación se constituyó en la tendencia predominante a escala mundial para la comprensión del papel del Estado en relación a la provisión de los servicios públicos. Precisa Monedero (2017) que el modelo económico neoliberal ha logrado convertirse en el sentido común de la sociedad: “El lenguaje y las prácticas del neoliberalismo son ya tan hegemónicos que es prácticamente imposible encontrar algún Gobierno o agencia gubernamental que no haya adoptado sus principios” (McDonald et al., 2015).

Sin embargo, la consecuencia de ese dictamen no ha sido que la provisión de los servicios públicos quede exclusivamente en manos de los agentes privados, pues el papel de Estado se sigue redimiendo, en algunos casos más allá del carácter regulador, manteniendo la titularidad de la función y la propiedad de empresas prestadoras. También se han revertido procesos de privatizaciones y se ha dado lugar a modelos mixtos de provisión. Los males que fueron atribuidos al monopolio estatal en la provisión de los servicios públicos: la corrupción, la burocratización, la ineficiencia y las bajas coberturas, no han sido erradicadas con la centralidad en el mercado.

En la actualidad, la comprensión de los servicios públicos se debe abordar desde la trama de complejidades propias de un mundo en el que no se ha resuelto definitivamente el acceso de la toda la población a estos bienes sociales, que son necesarios para garantizar la vida en condiciones dignas. Por lo tanto, la universalidad de los servicios públicos sigue siendo una discusión vigente, en la que la teoría del servicio público aún tiene elementos por aportar, frente a la falta de respuestas definitivas por parte de la hegemonía del modelo neoliberal.

1.2 La universalidad y desconexión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia

En Colombia el origen del sector de los servicios públicos domiciliarios se ubica entre las postrimerías del siglo XIX y las primeras décadas del XX. El surgimiento del sector no fue muy distinto al que se dio en otras latitudes, en principio se desarrolló a través de concesiones a privados bajo la titularidad de las entidades territoriales. De esta manera surgieron las primeras empresas del servicio de energía eléctrica, telecomunicaciones y se fueron construyendo los primeros acueductos que paulatinamente remplazaron la infraestructura colonial. Un ejemplo de esta trayectoria se dio en Cali, en 1910 se inició la operación concesionada de la primera planta de energía eléctrica y en 1912 la de telecomunicaciones; posteriormente, en 1916, se constituyó la Junta del Acueducto Municipal, que logró en 1930 poner en funcionamiento la primera planta pública de potabilización de agua, que también contó con la infraestructura de distribución, remplazando la obsoleta acequia. Es decir, hace menos de un siglo se inició la distribución y el consumo domiciliario de agua potable en la capital del Valle del Cauca (Zamora et al., 2022).

Fue precisamente en el año 1930, ante el ocaso de la Hegemonía Conservadora, que se inició la sucesión de gobiernos liberales que le apostaron a direccionar el Estado a la intervención en la economía: “En Colombia, el Estado intervencionista, se institucionaliza en la reforma política y constitucional de Alfonso López Pumarejo, realizada en el año de 1936” (Matías, 2011, p. 78). En ese periodo la acción estatal estuvo orientada al desarrollo de sectores de la economía definidos como estratégicos, la creación de una institucionalidad proteccionista, el fomento de la creación de empresas estatales y la garantía de los derechos laborales.

Durante el mismo periodo, que se extendió por más de cinco décadas, la prestación de servicios públicos domiciliarios asumió el modelo centrado en el Estado. Ese predominio de la

titularidad y el monopolio estatal en la provisión, contribuyeron a la ampliación de la cobertura en el proceso de urbanización del país (Núñez, 2017). Entre las medidas tomadas se destacaron la regulación de tarifas, la creación de instituciones y fondos dispuestos para fomentar los sectores de agua potable y energía eléctrica, terminación compensada de las concesiones, nacionalizaciones y la creación de empresas estatales; por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, se creó en 1948 la empresa nacional TELECOM (Valencia, 2010; Matías, 2011).

Posteriormente, a finales del siglo XX se sentarían las bases para un nuevo modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. En este propósito confluyeron principalmente dos factores: el primero, consistió en la presentación de evidencias empíricas que sustentaban la crisis del modelo estatal y, el segundo, en el auge de la doctrina económica neoliberal que postulaba la reducción de la intervención del Estado. En este sentido, se señaló que el monopolio estatal derivó en aumentos injustificados de la burocracia, incremento de la corrupción, problemas en la calidad y continuidad de la prestación, y limitaciones para realizar las inversiones requeridas en la modernización y expansión de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios (Varela, 2007; Núñez, 2017).

En esas razones se sustentó la decisión institucional de reformar estructuralmente los servicios públicos domiciliarios en el país, cuya materialización se inició en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. El advenimiento del nuevo pacto social condujo a la transformación del rol del Estado, pasando del intervencionismo, el monopolio y la prestación directa, a la acotada función reguladora y la promoción de las libertades de empresa y la competencia. De acuerdo con Montaña (2003):

Son los servicios públicos una actividad económica a partir de nuestra realidad constitucional; esta relación trae consigo consecuencias importantes, como la garantía de la iniciativa económica de todos aquellos sujetos que pretenden intervenir en esa actividad en el marco de la normatividad vigente. En este sentido, por primera vez en nuestra historia constitucional las actividades de servicios públicos deben encuadrarse en el marco de la libertad económica privada (p. 198).

A partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, los servicios públicos se institucionalizaron como una actividad económica regulada por el Estado, apareciendo los particulares como prestadores investidos de la protección de las libertades de empresa y competencia con rango constitucional. Este carácter quedó definido con precisión en los asuntos económicos, específicamente en el título doce, que trata del régimen económico y la hacienda pública y, en particular en el capítulo cinco, que se refiere a la finalidad social del Estado y los servicios públicos. Sin embargo, en el desarrollo de esos artículos, del 365 al 370, se incorporaron matices que dan cuenta de aspectos relativos al carácter social de los servicios públicos.

En ellos se estableció que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y se promulgó un sistema universal (artículo 365); se determinó que son indispensables para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366); se definieron los principios de solidaridad y redistribución del ingreso en el marco tarifario (artículo 367); se facultó a las entidades de cualquier orden para subsidiar con cargo a sus presupuestos a la población de menos ingresos (artículo 368). Además, se consagraron los derechos de los usuarios (artículo 369) y se facultó al presidente de la República para controlar,

inspeccionar y vigilar su funcionamiento (artículo 370) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En el marco constitucional es posible considerar que los servicios públicos responden a un modelo económico de mercado y simultáneamente propenden por la protección del acceso de toda la población. Al respecto, en los desarrollos jurisprudenciales se ha definido el vínculo existente entre el goce de los derechos fundamentales de la población y el acceso a los servicios público. Así lo definió la Corte Constitucional en la sentencia C-186 (2022):

Desde temprana jurisprudencia, la Corte Constitucional determinó que los servicios públicos, como finalidad social del Estado, constituyen un mandato en virtud del cual debe garantizarse su prestación y acceso efectivo a todos los habitantes del país. Esto, a partir del vínculo intrínseco que existe entre los servicios públicos y la efectividad de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y la salud (p. 21).

Sin embargo, no es menos cierto que en la reglamentación de los servicios públicos de carácter domiciliario a través de la Ley 142 de 1994, el énfasis estuvo en la consolidación de un modelo de prestación basado en la liberalización, mercantilización y privatización. Si bien en las citadas leyes no se realizó una definición de lo que se entiende por servicios públicos, se precisó aquellos que tienen el carácter de domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública conmutada y telefonía móvil en el sector rural (Congreso de la República, 1994).

Este marco normativo de los servicios públicos domiciliarios desarrolló en su articulado los principios económicos de onerosidad, suficiencia financiera, libertades de empresa y competencia. También definió que, en adelante, el derecho privado regiría los actos administrativos de las empresas prestadoras y prohibió, explícitamente, la creación de Empresas

Industriales y Comerciales del Estado (EICE) con el objeto de prestar servicios públicos domiciliarios. Todo lo anterior se sustentó en la necesidad de generar seguridad jurídica y confianza inversionista para dinamizar este sector de la economía, con la finalidad de ampliar las coberturas, mejorar la calidad y promover mayores niveles de eficiencia en la prestación (Varela, 2007; Núñez, 2017; Atehortúa y Jaramillo, 2023).

En cuanto a los principios de onerosidad, suficiencia financiera y la relación con las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, la misma jurisprudencia citada precisó:

En conclusión, la jurisprudencia ha definido que los servicios públicos son onerosos. A su turno, el criterio de recuperación de costos es un componente del régimen tarifario de los servicios públicos. También constituye una manifestación del criterio de suficiencia financiera (Corte Constitucional, 2022, p. 36).

Por lo tanto, el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia se ha implementado entre la función social del Estado y la suficiencia financiera de las empresas prestadoras, y entre los principios de onerosidad y solidaridad. No es posible la gratuidad o la condonación de las deudas de los consumos, aunque jurisprudencialmente se ha avanzado en el reconocimiento de la garantía del mínimo vital. Se han implementado esquemas solidarios de subsidios cruzados para los consumos de subsistencia y programas de mínimo vital de agua potable financiados con presupuestos territoriales; estas últimas acciones focalizadas en los suscriptores de los estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, la implementación de esta política pública dual de los servicios públicos domiciliarios no ha logrado dar respuesta al criterio de universalidad promulgado constitucionalmente.

Es decir, existe una parte de la población que no logra acceder a los servicios públicos domiciliarios, porque tienen restricciones económicas para pagar las facturas o habitan en

viviendas que no cuenta con la infraestructura requerida para el suministro. En el primer caso, el marco regulatorio estableció que la falta de pago por parte de los suscriptores puede generar la suspensión o corte definitivo del servicio. En este sentido, en la ley 142 en los artículos 140 y 141 se facultó a las empresas prestadoras para suspender los servicios a los suscriptores por la falta de pago en un periodo máximo de tres periodos de facturación. Además, determinó que si el incumplimiento del pago es reiterativo por un periodo superior a dos años se procede con el corte de los servicios (Congreso de la República, 1994).

Se trata de una población cuya desconexión de los servicios públicos domiciliarios se puede dar de manera esporádica o permanente, dado que la condición está ligada a la posibilidad del pago de las facturas, aunque en el modelo están registrados como suscriptores y hacen parte de los niveles de cobertura. Adicionalmente, existe otra parte de la población en estado de marginalidad que habita en asentamientos humanos que no cuentan con las redes formales para la prestación de los servicios. El drama social de estos desconectados de los servicios públicos es aún mayor, hacen parte de los niveles de no cobertura y cargan con la connotación institucional de ilegales. De acuerdo con el criterio de suficiencia financiera que rige el marco regulatorio, las empresas prestadoras registran los consumos de esta población en los niveles de morosidad o pérdidas según sea el caso.

Por lo tanto, los parámetros definidos en el marco institucional son insuficientes para la comprensión de esta problemática, toda vez que se invisibiliza el drama social y se limita el reconocimiento de la población como sujeto de derechos fundamentales, como se ha venido advirtiendo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por ello, es importante comprender a los desconectados de los servicios públicos domiciliarios en un sentido amplió, que implica la dimensión humana y el reconocimiento como sujetos de derechos, que no están accediendo a

condiciones de vida digna. Al respecto, la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín estableció que (ROC, 2008):

Por lo tanto se puede decir que las personas desconectadas de los servicios públicos, también son víctimas de un conflicto social, por sus precarias condiciones de vida, su vulnerabilidad y exposición a grandes riesgos en búsqueda de alternativas para satisfacer estas necesidades básicas y la marginación extrema como seres humanos en la sociedad (p. 12).

La conceptualización de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ha sido poco abordada desde toda la complejidad social que representa. Los escasos desarrollos desde el derecho, la economía o las políticas públicas, responden a la cuestión de la universalidad consagrada constitucionalmente. Esto podría explicarse porque una buena parte de la agenda académica ha estado ocupada de las relaciones de mercado, la regulación y las restricciones en la acción estatal para la provisión de bienes sociales. Por lo tanto, se requieren comprensiones que permitan profundizar en el entramado social, económico, político y cultural que subyace a la problemática de los desconectados.

1.3 Avances y limitaciones de la universalidad de los servicios públicos en las miradas contemporáneas.

En las nociones contemporáneas de los servicios públicos no se ha construido consenso sobre la cuestión de la universalidad. Las respuestas elaboradas apelando a la tradición clásica francesa y al enfoque económico, se han desarrollado desde las categorías de los derechos humanos, interés general, acceso y servicio universal, mínimo vital e incluso, renta básica. Es decir, en la medida en que la economía de mercado adquirió el rol hegemónico en la provisión de bienes sociales, desplazando la titularidad y el monopolio estatal, siguen vigentes las cuestiones

relativas a la garantía del acceso de toda la población sin restricciones. De esta manera, las conceptualizaciones e implementaciones realizadas por los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y los Estados han oscilado entre luces y penumbras.

En la medida en que el modelo de la liberalización de la economía en la provisión de los servicios públicos avanzó en su implementación, los Estados sustentaron incrementos en las coberturas, principalmente en las zonas urbanas, mientras simultáneamente se evidenciaban las limitaciones para lograr los mismos niveles de acceso en las zonas rurales y en la población vulnerable de menores ingresos. Los agentes privados responsables de la provisión explican esa racionalidad desde el interés particular, determinado por la rentabilidad de las inversiones, atribuyendo al Estado la responsabilidad unívoca de asumir los costos requeridos para el acceso de los territorios o la población que no dispone de los recursos económicos necesarios para el pago de los servicios públicos.

Sin desconocer la rentabilidad privada, se han desarrollado conceptualizaciones que pretenden aminorar las consecuencias de esa lógica de mercado. En este sentido, en la Unión Europea se ha consolidado la noción jurídica común de “servicio de interés general” que estuvo antecedida del “servicio de interés económico general”. Estas nociones parten por reconocer la existencia de agentes particulares movidos por el lucro en la prestación de los servicios públicos, que en algunos casos ostentan la titularidad. Sin embargo, no se desconoce que las actividades económicas que desarrollan están orientadas a la satisfacción del interés de la colectividad. Por este carácter, se considera que esos servicios deben responder a los criterios de continuidad, universalidad e igualdad en el acceso (Zegarra, 2012; Matés, 2007).

Desde esta perspectiva, se considera que la franja de la población que no logra acceder en las condiciones de mercado a los servicios declarados de interés general, debe ser cubierta por los Estados a través del acceso y servicio universal. Se trata de la acción estatal para garantizar los mínimos de bienes sociales requeridos para la satisfacción de las necesidades básicas (Núñez, 2017; Zegarra, 2012). En este caso la concurrencia virtuosa entre los sectores público y privado, sustentada desde el modelo de liberalización económica, se desvanece y la responsabilidad es atribuida estrictamente al Estado. Por lo tanto, el acceso y servicio universal no es definido como la gratuidad de los servicios, sino como la disposición de recursos públicos para garantizarlo. De no ser así, sería considerado en el modelo de competencia como una carga que distorsiona el mercado y afecta la suficiencia financiera de las empresas.

Existen otras miradas contemporáneas cuyo propósito no es mediar entre el interés general y privado. Se trata de una perspectiva que partió por reconocer la dificultad global de una parte significativa de la población para acceder a bienes sociales necesarios para la subsistencia. En este sentido se ubica la declaración del agua como derecho humano por parte de la ONU, que reconoció que el acceso era fundamental para garantizar la dignidad humana y materializar la satisfacción de otros derechos como la vida y la salud. Esta declaratoria también materializó las reivindicaciones de las luchas libradas por el movimiento social para garantizar el acceso al agua potable.

Sin duda alguna este se constituyó en un hito importante que contribuye a la reinterpretación de los servicios públicos, así como en un referente jurídico vinculante para los estados miembros. Precisamente, las implicaciones jurídicas para los Estados, la relación con el goce de otros derechos humanos y la definición precisa del derecho humano al agua, fue

desarrollada en la observación general número 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (2002):

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible, asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica (p. 2).

En relación con el cumplimiento de esta determinación internacional, en un pronunciamiento reciente del relator especial de la ONU para los derechos humanos al agua potable y saneamiento, se advirtió sobre los riesgos que han conllevado los procesos de privatización, mercantilización y financierización para garantizar el acceso de la población. En el mismo informe, se expresó preocupación en relación al tratamiento del agua como mercancía y su pretendida transformación en un activo financiero de los mercados futuros que se tranzan en Wall Street. Al respecto, el relator propone como alternativa en su informe ante la Asamblea General de Naciones Unidas (2021):

El desarrollo de una gobernanza democrática del agua desde una perspectiva sostenible basada en los derechos humanos y la aplicación de estrategias participativas de adaptación al cambio climático en lugar de promover la mercantilización y la especulación financiera asociadas con el agua (p. 4).

En Colombia la declaratoria del agua como un derecho humano ha sido incorporada a la respuesta institucional desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Ha determinado la alta corte en la sentencia T-270, que de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del

país y en particular en el artículo 93, el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales hace parte del bloque de constitucionalidad, significando que lo dispuesto en la citada observación número 15 es de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano (Corte Constitucional, 2007).

En el desarrollo de esa línea jurisprudencial se ha determinado que la disponibilidad, la calidad y acceso del agua potable se requieren para el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida, la salud, la dignidad humana y un ambiente sano. De igual manera, la alta corte ha precisado que, si bien la prestación de servicios públicos domiciliarios se soporta en un modelo de liberalización económica, se requiere adoptar las medidas para que las personas de especial protección logren acceder al mínimo vital requerido para la vida digna, es decir, aun cuando los suscriptores tuvieran dificultades para el pago oportuno de las facturas. Al respecto, estableció la sentencia T-740 de la Corte Constitucional (2011):

En conclusión, el servicio público de acueducto es un servicio de carácter oneroso, por ello la suspensión de éste por el incumplimiento en el pago es constitucionalmente admisible. No obstante, cuando el impago se presente por un usuario que se encuentre bajo la categoría de sujeto de especial protección, la empresa prestadora del servicio de agua deberá realizar los acuerdos de pago con el deudor de la mencionada prestación económica de acuerdo con su capacidad económica. En el evento en que aquél manifieste y pruebe que no puede cumplir con los referidos acuerdos, la empresa de servicios públicos está obligada a garantizar un consumo mínimo de agua, conforme a lo establecido en esta sentencia (p. 57).

Es importante indicar que la consideración del mínimo vital definida en principio para el servicio público de acueducto fue extendida al de energía eléctrica, después de argumentar la

existencia de pobreza energética de un hogar en el que habitaban niños, mediante la sentencia T-761: “Para esta Corporación, y solo para el caso concreto, la suspensión del servicio de energía eléctrica, implica la vulneración de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional” (Corte Constitucional, 2017).

Institucionalmente, el mínimo vital de agua potable ha sido el sustento jurídico de diversos programas que se han creado en diferentes distritos y municipios del país. En algunas ciudades como Bogotá, Medellín, Bucaramanga, La Estrella y Cali existen programas de mínimo vital de acueducto, destinado a cubrir con recursos públicos una cantidad determinada de metros cúbicos de agua potable de la población más vulnerable, utilizando, para la focalización, la estratificación o la calificación del SISBEN (Restrepo y Zárate, 2016). Un ejemplo es Cali, donde el Distrito destina recursos corrientes para cubrir el pago mensual de seis metros cúbicos de agua potable de los estratos 1 y 2.

La vasta jurisprudencia de la Corte Constitucional reitera la ineludible responsabilidad social del Estado para lograr el acceso universal de la población a los servicios públicos domiciliarios, para lo cual desarrolló el instrumento del mínimo vital de las personas de especial protección. A su vez, este referente jurídico se ha constituido en el soporte para la implementación de diversos programas para garantizar el mínimo vital de agua potable en distintos municipios del país. Estos mecanismos orientados a lograr la universalidad complementan los establecidos en el esquema institucional, que se sustentan en el principio de solidaridad. De una parte, en relación a las tarifas, se definieron los esquemas de contribuciones y subsidios, así como los esquemas diferenciales en el pago del cargo fijo y de conexión. Por otra parte, a las administraciones municipales se les facultó para contribuir con activos o recursos presupuestales en la ampliación de las coberturas de la prestación de los servicios públicos

domiciliarios. En se sentido, se identifican seis mecanismos que contribuyen al acceso universal y al mínimo vital:

- a. Fondos de solidaridad y redistribución del ingreso bajo el esquema de cruzar contribuciones y subsidios.
- b. Pago diferencial del cargo fijo y la conexión por estratificación
- c. Aportes de activos o recursos municipales condicionado a la reducción de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.
- d. Masificación de los servicios públicos domiciliarios subsidiando la conexión con recursos de los presupuestos municipales.
- e. Las políticas territoriales: programas municipales de Mínimo Vital.
- f. El mínimo vital jurisprudencial (Atehortúa y Jaramillo, 2023).

En la actualidad, el Gobierno Nacional de Gustavo Petro, ha manifestado la voluntad de avanzar en el reconocimiento del agua como derecho fundamental y, además, se ha propuesto la materialización de la universalidad y la reglamentación del mínimo vital, lo cual se definió en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 (DNP, 2022):

El derecho humano al agua y su provisión universal será satisfecho de manera integral, garantizando la disponibilidad, acceso y calidad del servicio, a través de la garantía del mínimo vital a la población más vulnerable. Se desarrollarán propuestas normativas que permitan dar los lineamientos necesarios para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en el país a través de esquemas diferenciales y el suministro a través de medios alternos, incluyendo la reglamentación del minino vital de agua, que contenga los aspectos necesarios para su implementación y que no impliquen gratuidad, definiendo la

focalización, financiación, beneficiarios y enfoque diferencial en su aplicación, entre otros (p. 87).

También en la dirección de institucionalizar la noción de derecho en contraposición del proceso de mercantilización, se ha anunciado que en la actual legislatura se presentará una reforma estructural al régimen de los servicios públicos domiciliarios que data de hace más de tres décadas. En entrevista realizada al Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, Dagoberto Quiroga, este precisó que la disposición gubernamental es orientar el marco normativo hacia los derechos de los usuarios, sobre la primacía de las lógicas de mercado existentes:

Los servicios públicos están regulados por la Ley 142 y la 143 de 1994. En aquella época, su principal objetivo fue ofrecer al sector privado la prestación de los servicios públicos y la libre competencia, que sirvió mucho y se avanzó en la prestación. Sin embargo, se fue desnaturalizando el servicio público como derecho esencial y vital. Esa libre competencia fue convirtiendo los servicios públicos en un mercado, en una mercancía. Por eso hoy se da prelación al negocio de los servicios públicos, al mercado de los servicios públicos. No se ha regulado a favor del usuario. Por eso, hay que cambiar de modelo en la prestación de algunos servicios públicos. El corazón de la reforma es el usuario y los servicios públicos como derechos esenciales (SEMANA, 2023).

Lo abordado en el presente capítulo evidencia, en el campo teórico y en los desarrollos institucionales, la existencia de una diversidad que reafirma la vigencia de la discusión sobre la universalidad de los servicios públicos. En Colombia, la no concreción de este principio constitucional ha sido una tarea pendiente del modelo de provisión basado en la libre competencia, cuya presencia ha sido débil en la agenda académica. Esta problemática social es

evidenciada por la población que se encuentra desconectada, podría decirse, de la modernidad, del progreso, de la civilización, de la vida en condiciones dignas, en un mundo que ha atravesado fenómenos como el COVID-19, lo cual debe llevar a repensar lo primordial que es contar con los servicios públicos domiciliarios para la sobrevivencia de la especie humana. En este sentido, podría considerarse que un aporte a la comprensión de esta problemática es la descripción del fenómeno y la revisión del funcionamiento de algunas alternativas a la desconexión, sobre todo en un momento en el que se está convocando a discutir el actual modelo de servicios públicos domiciliarios en el país.

Capítulo 2. La desconexión de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica: El caso del Municipio de Cali.

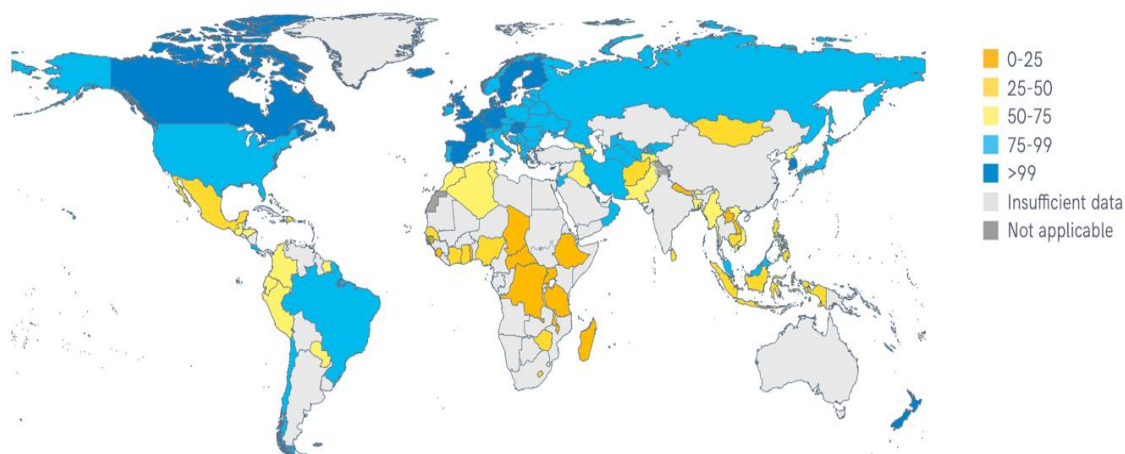
La universalidad en el suministro de los servicios públicos de agua potable y energía eléctrica en el mundo sigue siendo un propósito por alcanzar, pues aún permanecen territorios habitados donde no se ha desplegado la infraestructura requerida para la provisión de estos bienes sociales en condiciones de calidad, continuidad y justicia. Adicionalmente, un porcentaje significativo de los usuarios tienen dificultades para acceder a estos servicios públicos de manera permanente por restricciones económicas para el pago de sus consumos. Este fenómeno social entendido como desconexión se expresa principalmente en los países en vías de desarrollo, en las zonas rurales y en la población social y económicamente más vulnerable que habita en las ciudades.

Esta compleja situación social, económica y política de la desconexión ha sido sustento de las decisiones adoptadas por los estados miembros de las Naciones Unidas. En el 2015, en los promulgados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se establecieron como metas: “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos” y “De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos” (Naciones Unidas, 2018). En ambos objetivos se propuso concretar la universalidad en un horizonte cercano. Sin embargo, aunque se han reconocido avances en los distintos informes, en estos mismos se ha advertido que el panorama mundial de la desconexión de los servicios públicos de agua potable y energía eléctrica sigue siendo preocupante.

En el marco de la última conferencia internacional de la ONU sobre el agua, realizada en marzo de 2023 en New York, diferentes organismos y expertos llamaron la atención sobre las dimensiones de la población que sigue sin acceder al agua potable en el mundo. De conformidad

con el informe publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Mundial de la Salud (UNICEF y OMS, 2023), se estimó que en el año 2022 alrededor de 2200 millones de personas no lograron acceder al agua potable en condiciones de calidad, continuidad y justicia, es decir, una de cada cuatro personas en el mundo no obtuvo de manera segura en sus domicilios el suministro del líquido vital.

Figura 1. Porcentaje de la población que utiliza servicios de agua potable gestionados de forma segura, 2022



Nota: Las estimaciones fueron realizadas con los datos del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Fuente: Elaborado por UNICEF y OMS (2023).

Este panorama de las limitaciones de la población para acceder al agua potable en condiciones seguras en las viviendas se expresa de manera diferente en el mundo. En el citado informe de UNICEF y OMS (2023), se evidencia que los países con coberturas por debajo del 75% se encuentran principalmente en Latinoamérica, África y Asia meridional, que corresponden a las regiones donde se ubican los países en vías de desarrollo. Por otra parte, los países con coberturas superiores al 99% se concentran en Europa y Canadá, que corresponde a regiones de países desarrollados (Ver figura 1), lo cual expresa una relación entre el acceso al

agua potable en condiciones seguras y las dinámicas de desarrollo en las diferentes regiones del mundo.

Una situación semejante se presenta con el fenómeno de la desconexión del servicio de energía eléctrica en el mundo, pues según el Banco Mundial (2023), en el informe realizado sobre seguimiento al cumplimiento de la meta siete de los OSD, se estimó que en el año 2021 se encontraban sin acceso a la electricidad alrededor de 675 millones de personas. Esta problemática afecta principalmente a la población más pobre y se concentra en las regiones donde se encuentra los países en vías de desarrollo. Advierte el citado informe que la situación es más grave en África subsahariana, donde se hallan países con coberturas del servicio de energía eléctrica muy similares a las registradas en el año 2010.

Precisamente en el continente africano se concentran los países con coberturas de acceso al servicio electricidad por debajo del 50%. Los países cuyas coberturas se registran en el rango por debajo de 99,9% y por encima del 50% son las regiones de América Latina, sur de Asia y nuevamente África. El mismo informe señala que, los países que cuentan con coberturas del 100% de energía eléctrica se encuentran en América del Norte, Europa y Asia (Ver figura 2).

Figura 2. Porcentaje de la población mundial con acceso a la electricidad en 2021

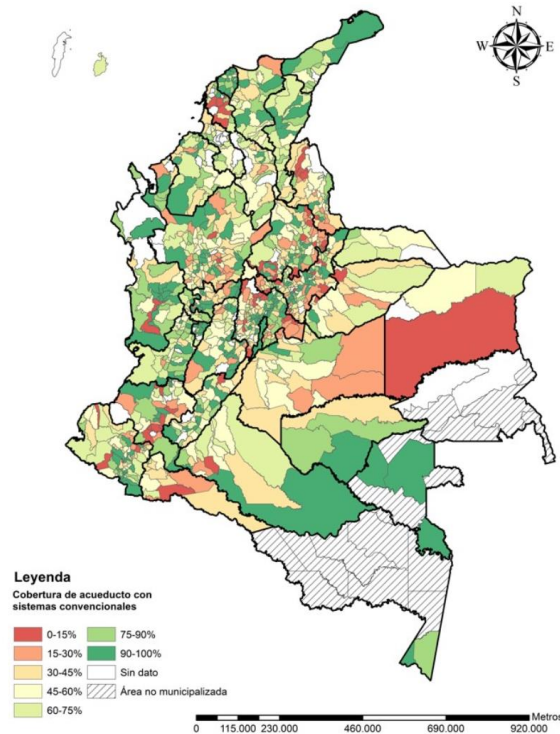


Fuente: Elaborado por Banco Mundial (2023).

Las evidencias presentadas en los informes citados muestran que la desconexión de los servicios públicos de agua potable y energía eléctrica se acentúa en los países considerados en vías de desarrollo. De igual manera, en las conclusiones han advertido sobre las dificultades que se presentan para lograr las metas trazadas en los ODS, en relación con el acceso universal al agua y la electricidad de toda la población en el 2030.

En Colombia, la respuesta institucional ha sustentado avances en las coberturas de los servicios públicos domiciliarios, principalmente en las capitales y zonas urbanas, aunque siguen siendo notables las brechas en materia de cobertura en las zonas rurales. Adicionalmente, en las zonas urbanas se presenta el fenómeno social de la población que habita en viviendas informales que hacen parte de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto y no acceden en condiciones seguras al agua potable y la electricidad.

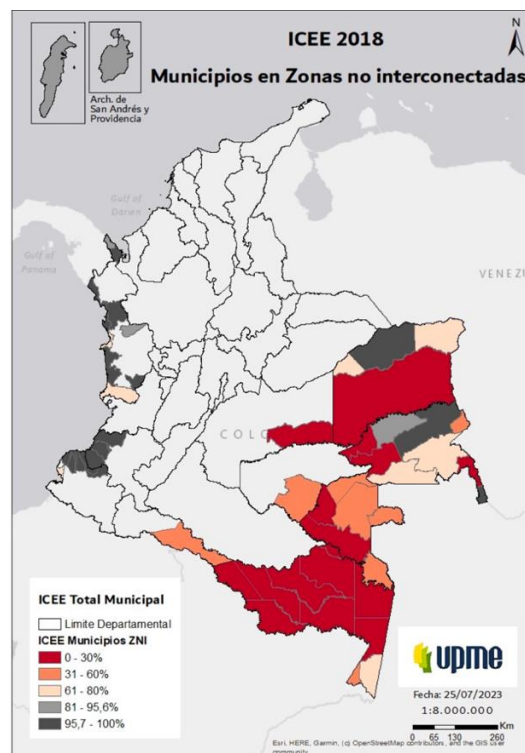
Figura 3. Cobertura de acueducto con sistemas convencionales 2021



Nota: Las estimaciones fueron realizadas con información del REC. **Fuente:** Elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, (2022).

De conformidad con las proyecciones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021), para lograr la meta establecida en el ODS número seis sobre el acceso universal de agua potable en el año 2030, se tendrían que conectar aproximadamente 12 millones de personas en el país. En el mismo documento institucional se estableció que para el 2018 la población que no contaba con el acceso al agua potable alcanzó las 4.632.815 personas. También se reconoció en esa estimación que el principal desafío para el Estado consistía en lograr los niveles de coberturas aceptables en las zonas rurales donde se expresa principalmente el fenómeno social de la desconexión (Ver figura 3).

Figura 4. Municipios en Zonas No Interconectadas, 2018



Nota: La identificación fue realizada con información del Índice de Energía de Cobertura Eléctrica. **Fuente:** UPME (2023).

La brecha existente en la prestación del servicio público de acueducto en las zonas rurales y urbanas del país se evidencia de igual manera en la prestación del servicio público de

electricidad. De conformidad con las estimaciones realizadas por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME, 2023), la cobertura del servicio público de energía eléctrica es 94,93%, proyectando que alrededor de 818.119 viviendas se encuentran desconectadas. Adicionalmente, en el documento de la política de transición energética del Consejo Nacional de Política Económica y Social No 4074 (CONPES, 2022), se identificaron las viviendas desconectadas que se encuentran principalmente en la zona rural, las cuales han sido definidas como zonas no interconectadas ubicadas principalmente en los departamentos periféricos del país (Ver figura 4). También se estableció que el 10,74 % de los hogares cocinan con leña y otros combustibles sólidos

En los documentos institucionales se reconoce la no concreción del principio constitucional de la universalidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en el país, fenómeno que se expresa principalmente en las zonas rurales y en los territorios poblados más apartados, siendo más notoria la situación en el servicio de energía eléctrica. Al igual que la tendencia mundial en la prestación de estos servicios, la desconexión se expresa principalmente en los territorios con mayores dificultades socioeconómicas. La problemática de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en el Municipio de Cali presenta algunos rasgos que coinciden con esta tendencia internacional y nacional, sin embargo, es necesario precisar la dinámica de este fenómeno social.

2.1 Análisis de los desconectados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía en Cali

El Municipio de Cali que se encuentra actualmente en tránsito de consolidarse como un Distrito Especial (Proyecto de acuerdo municipal 198 de 2023), por ser una de las principales ciudades capitales del país con población concentrada en la zona urbana. De conformidad a las

estimaciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022), se estimó que, en Cali, para el año 2022, habitaban 2.280.907 personas, de las cuales el 97,9% residían en el área urbana. Por otro lado, las proyecciones realizadas en el documento *Cali en Cifras* (Alcaldía de Cali, 2021), estimaron que la cantidad de viviendas eran 727.804, de las cuales el 97,5% se encuentran ubicadas en el perímetro urbano y, de esas, el 84,2% correspondía a uso residencial.

En esta ciudad el servicio público domiciliario de acueducto es suministrado en la zona urbana por las Empresas Municipales de Cali (EMCALI EICE ESP) y la zona rural es abastecida por acueductos comunitarios. El servicio de electricidad es prestado principalmente por la empresa pública en todo el municipio, aunque existen otras empresas que prestan el servicio de comercialización con una participación minoritaria en el mercado. En relación con las coberturas en la prestación de los servicios públicos en el municipio, no existe homogeneidad en la presentación de la información. De acuerdo con los registros de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD, 2023), el nivel de cobertura del servicio de acueducto en el 2022 fue de 73,6%. Sin embargo, en el Informe Anual de Calidad de Vida de *Cali Como Vamos* (2023), se estableció que la cobertura del servicio de acueducto para el mismo periodo fue de 99,3%, mientras que el servicio de energía en el mismo documento se definió en 100% en el 2022.

En la ciudad de Cali, de acuerdo con EMCALI EICE ESP (2023), para junio de 2023 había 696.857 suscriptores de agua potable, mientras que en el servicio de energía eléctrica eran 747.482. Esta condición de suscriptor es adquirida por las personas al contraer el Contrato de Condiciones Uniformes (CDU) con las empresas que suministran los servicios públicos hasta sus domicilios; se trata de aquella población que acredita la propiedad legal de la vivienda para

contar con las redes de las empresas para la prestación del acueducto, alcantarillado, gas y energía eléctrica.

Los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios están clasificados para la aplicación de los principios constitucionales de solidaridad y redistribución del ingreso en la tarifa. En este sentido, la ley 142 de 1994 que estableció el régimen tarifario, tiene el propósito de subsidiar a quienes poseen menores ingresos y atribuirle un aporte adicional a quienes cuentan con mayores ingresos. Este esquema de subsidios cruzados es aplicado utilizando la metodología de la estratificación, que consiste en la clasificación de las viviendas de uso residencial entre los estratos 1 al 6 de acuerdo con variables socioeconómicas: Entre menor sea el estrato mayor es el subsidio, considerando que ahí residen las personas con mayores dificultades económicas para el pago de las tarifas.

Tabla 1. Esquema de subsidios cruzados de acueducto y energía para Cali, 2023

Estrato	Acueducto		Energía		
	Subsidio	Contribución	Subsidio	Contribución	
Residencial	1	68%	-	60%	-
	2	31%	-	50%	-
	3	1%	-	15%	-
	4	N/A	N/A	N/A	N/A
	5	-	51%	-	20%
	6	-	60%	-	20%
Comercial	-	52 %	-	-	-
Industrial	-	32 %	-	-	-

Nota. Información suministrada por Concejo Municipal de Cali y CREG (2023).

Los estratos subsidiados son los 1, 2 y 3, mientras los estratos que realizan una contribución adicional a sus consumos son los 5 y 6, en el caso del estrato 4 no se beneficia del subsidio ni realiza un aporte adicional. Los subsidios en acueducto y energía eléctrica se aplican sobre los consumos de subsistencias que de conformidad a la regulación son definidos por los

pisos térmicos de cada municipio. En Cali los consumos de subsistencia asignados son de 20 metros cúbicos para acueducto y 173 kilovatios por mes para energía; los suscriptores de acueducto del estrato 1 cuentan con un subsidio del 68 % del consumo de subsistencia; para el estrato 2 este subsidio es del 31 % y en el estrato 3 es del 1 %; para este mismo servicio el estrato 5 realiza un aporte adicional de sus consumos del 51 % y el estrato 6 del 60 %. En el servicio de energía el estrato 1 tiene asignado un subsidio del consumo de subsistencia del 60 %, al estrato 2 le corresponde el 50 % y al estrato 3 el 15 %; en el caso de los estratos 5 y 6 contribuyen con un 20 % adicional a sus consumos de energía (Ver tabla 1). Es importante anotar que, además de los estratos 5 y 6, los suscriptores comerciales e industriales también aportan solidariamente; dichos aportes son utilizados, exclusivamente y en su totalidad, para el pago de los subsidios, y en caso de ser deficitario el recaudo, los subsidios son cubiertos con el presupuesto público nacional o municipal.

En Cali, los suscriptores de los estratos 1 al 3, que corresponden a los subsidiados, representan el 73,58% del total de suscriptores de acueducto y en el servicio público de energía eléctrica son el 68,58%. El estrato 4 que no tiene subsidio y tampoco realiza contribución, representa el 14,05% en acueducto y 12,58 % en energía, mientras los estratos 5 y 6, que realizan una contribución adicional a sus consumos, son el 12,18 % en acueducto y el 10,87 % en energía (Ver tabla 2). De acuerdo con la distribución de suscriptores de servicios públicos por estratificación en Cali, es evidente que la mayor parte se concentra en los estratos subsidiados, que de conformidad al marco regulatorio son los de menores ingresos, y en los estratos que aportan solidariamente, por contar con mayores ingresos, se encuentra la menor cantidad de suscriptores.

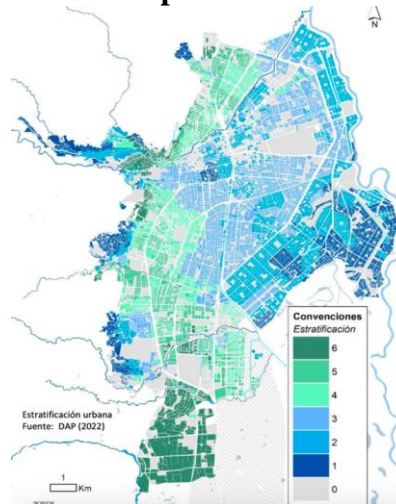
Tabla 2. Suscriptores de los servicios públicos de acueducto y energía en Cali, 2023

	Acueducto			Energía	
	Estratos	Suscriptores	% Acum.	Suscriptores	% Acum.
Residenciales	1	143.515	20,59	128.006	17,13
	2	173.093	45,43	185.545	41,95
	3	196.119	73,58	199.034	68,58
	4	97.926	87,63	94.060	81,16
	5	64.134	96,83	58.948	89,05
	6	20.710	99,80	22.325	92,03
Otros Suscriptores		1.360	100	59.561	100
Total		696.857		747.479	

Nota. Datos suministrados por EMCALI EICE ESP (2023).

Al respecto, es importante señalar que la metodología de la estratificación corresponde principalmente a las características físicas del inmueble, no registra explícitamente la capacidad de pago de quienes lo habitan, es decir, no existe una fuente de información que establezca que los subsidios de los servicios públicos están siendo asignados a la población de acuerdo con la capacidad de ingresos de quienes habitan en las viviendas. Por lo tanto, no es posible saber si los beneficiarios en cada vivienda son propietarios o inquilinos, si son madres cabeza de familia sin ingresos, familias que derivan sus ingresos de la economía popular o desempleados.

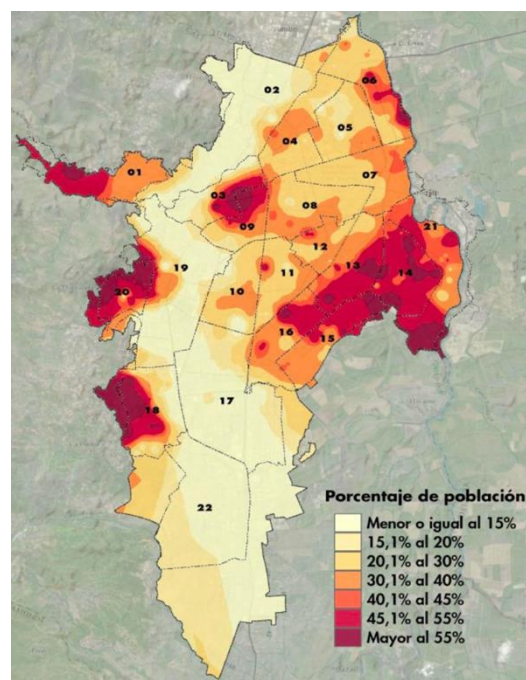
Figura 5. Estratificación urbana por moda en las manzanas de Cali, 2022



Nota: Las estimaciones se realizaron con la información catastral. **Fuente:** Elaborado por la Alcaldía de Cali (2023).

Sin embargo, para aproximarse a la caracterización socioeconómica de la población que habita en los estratos subsidiados, es posible cruzar la información de la ubicación de las viviendas por estrato con otras fuentes que evidencian las dinámicas de pobreza en el municipio. Para este propósito se utilizó el ejercicio realizado por el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Cali (2023), que estadísticamente estableció la moda por manzana y expresó los estratos territorialmente (Ver figura 5), con lo cual se evidenció que los estratos 1 y 2 se hallan principalmente en la zona del nororiente de la ciudad, integrado por las comunas 21, 15, 14, 13, 7 y 6, y en la zona de la ladera, conformada por las comunas 20, 18 y 1. Mientras el estrato 6 se concentra primordialmente en las zonas del sur correspondiente a la comuna 22 y del oeste ubicado principalmente en la comuna 2.

Figura 6. Distribución espacial (concentración) de la población en condición de pobreza monetaria. Cabecera municipal de Cali, 2020



Nota: Estimación realizada por la entidad citada a partir de los segmentos de la muestra GEIH. **Fuente:** DANE, 2022.

Esta expresión territorial de la estratificación, al cruzarse con la distribución espacial de la población en condición de pobreza monetaria realizada por el DANE (2022), evidencia que las comunas donde están ubicadas la mayor cantidad de viviendas clasificadas como de estratos 1 y 2, son las zonas del municipio donde se concentra la población en condición de pobreza monetaria y que principalmente corresponde a las zonas del nororiente y ladera de la ciudad (Ver figura 6). En esas zonas de la ciudad están ubicados el 45,43 % de los suscriptores del servicio público de acueducto y el 41,95 % de energía eléctrica.

En este contexto regulatorio, territorial y socioeconómico se analiza el fenómeno de la desconexión de los servicios de acueducto y energía eléctrica en Cali. Para una mejor comprensión de la población que tiene dificultades en el acceso al suministro de estos servicios públicos en condiciones de calidad, continuidad y universalidad se han construido tres agrupaciones: la primera, conformada por aquellos suscriptores que al vencerse la segunda factura de servicios públicos se les realiza la suspensión inmediata por parte de EMCALI EICE ESP; la segunda corresponde a los suscriptores que después de suspendidos no logran pagar las facturas y reciben el tratamiento de deudores morosos en la cartera de la empresa; la tercera, conformada por aquellas personas que habitan en asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI), estos últimos en los reportes empresariales son registrados como pérdidas comerciales de acueducto o no técnicas de energía.

En relación con la primera agrupación, que corresponde a los suscriptores a los que se les suspendieron los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica con la segunda factura vencida, de acuerdo con EMCALI EICE ESP (2023), se observa que entre el mes de enero y junio del 2023 se realizaron en promedio 7.337 suspensiones del servicio de acueducto en los estratos 1 al 6. En el servicio de energía eléctrica para el mismo periodo se realizaron en

promedio 7.185 suspensiones para el mismo grupo de suscriptores residenciales. En el caso del agua potable, los suscriptores que se quedaron sin el servicio por falta de pago corresponden al 1,05 % del total de suscriptores, mientras que aquellos que se quedaron sin el servicio de energía representaron el 1,04 % del total (Ver tabla 3).

Tabla 3. Suscriptores suspendidos de los servicios de acueducto y energía por estrato en Cali, 2023

	Estrato	Acueducto			Energía Eléctrica		
		Total suscriptores	Suscriptores suspendidos	%	Total suscriptores	Suscriptores suspendidos	%
Residenciales	1	143.515	1.708	1,19	128.006	1.274	1,00
	2	173.093	1.770	1,02	185.545	1.465	0,79
	3	196.119	1.945	0,99	199.034	2.183	1,10
	4	97.926	1.168	1,19	94.060	1.157	1,23
	5	64.134	610	0,95	58.948	846	1,44
	6	20.710	136	0,66	22.325	260	1,16
Total		695.497	7.337	1,05	687.918	7.185	1,04

Nota. Los suscriptores suspendidos de acueducto y energía eléctrica corresponden al promedio entre enero y junio de 2023. Datos suministrados por EMCALI EICE ESP (2023).

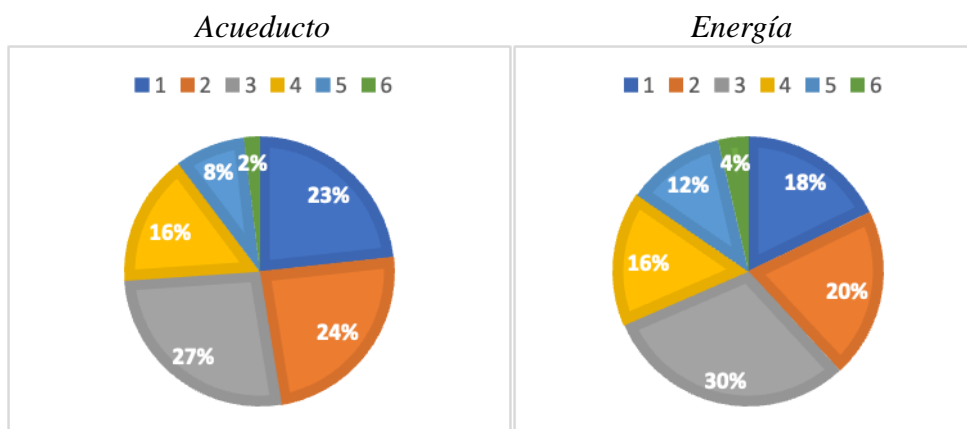
Es importante destacar que, las viviendas en las que fueron suspendidos los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica por la segunda factura vencida pueden estar habitadas por personas de especial protección, que ven en riesgo la satisfacción de sus derechos fundamentales. Es decir, aunque la Corte Constitucional ha determinado en su extensa jurisprudencia que los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica son indispensables para la garantía de los derechos fundamentales a la vida, salud, dignidad y ambiente sano (Sentencias C-150, 2003; T-546, 2009; C-220, 2011; T-152, 2011; T-496, 2012; T-793-2012; T-761, 2015), las empresas prestadoras, dando primacía a los principios de onerosidad y suficiencia financiera del régimen de los servicios públicos domiciliarios, proceden con la suspensión. La

única manera en que las empresas prestadoras realizan este reconocimiento jurisprudencial es a través de fallos de los jueces de tutela que ordenan la reconexión inmediata.

Este fenómeno social de la suspensión del agua potable y la energía también se presenta en los estratos 4, 5 y 6 en los que se considera habitan personas de mayores ingresos. De acuerdo con EMCALI EICE ESP (2023), de la totalidad de suscriptores del estrato 4 entre los meses de enero y junio del 2023 en promedio se le suspendió el servicio de acueducto al 1,19% y en energía, al 1,23%, cifra más alta que el promedio total de suspensiones en el mismo periodo. En la totalidad de suscriptores del estrato 5 las suspensiones en energía entre enero y junio de 2023 correspondieron al 1,44 % y en el estrato 6 al 1,16 %, en ambos casos por encima del promedio total de suspensiones (Ver Tabla 2). Es decir, las suspensiones de los servicios públicos domiciliarios es una situación problemática que se expresa en todos los estratos.

Sin embargo, al analizar la totalidad de suspensiones realizadas en promedio durante los meses de enero y junio de 2023 en todos los estratos, se evidencia que es en los estratos subsidiados fue en los que se realizaron la mayor cantidad, siendo el estrato 3 en el que más suspensiones se realizaron en promedio: en acueducto representaron el 27 % y en energía eléctrica fueron el 30 % del total de suspensiones en el periodo señalado. Entre los estratos 1 al 3 se realizaron el 74 % de las suspensiones en el servicio de acueducto, mientras en el servicio de energía en estos mismos estratos se concentró el 68 % del total de suspensiones (Ver figura 7). También se evidencia que el estrato 4, en ambos servicios públicos, representó el 16 % del total de las suspensiones que se hicieron en promedio entre enero y junio de 2023. Los estratos 5 y 6 concentraron el 10 % y 16 % de suspensiones de los servicios de acueducto y energía eléctrica realizadas durante el mismo periodo, respectivamente.

Figura 7. Distribución por estrato de las suspensiones de los servicios de acueducto y energía eléctrica en Cali, 2023



Nota: Información suministrada por EMCALI EICE ESP (2023).

La problemática de desconexión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica por cuenta del no pago de la segunda factura se presenta en todos los estratos, sin embargo, se concentra principalmente en los estratos 1 al 3. No existe una fuente de información para determinar que el incumplimiento del pago de la segunda factura corresponda exclusivamente a la capacidad de ingreso de quienes habitan en las viviendas. Sin embargo, lo cierto es que, en los estratos subsidiados por considerar que tienen menores ingresos, es donde más suspensiones se realizaron en promedio entre el periodo de enero a junio de 2023. La superación del estado de suspensión por los suscriptores depende del pago total de las facturas vencidas o la suscripción de un acuerdo de pago con la empresa prestadora. Adicionalmente, se debe señalar que los acuerdos de pago solo pueden ser autorizados por el propietario de la vivienda y el proceso de reconexión de los servicios de acueducto y energía eléctrica genera un costo adicional para el suscriptor.

La segunda agrupación está conformada por aquellas personas que habitan en viviendas que después del vencimiento de la segunda factura vencida, se les suspende los servicios

públicos, pero no logran ponerse al día. Se trata de los suscriptores que están registrados ante la empresa como morosos y que hacen parte de la cartera por cobrar. De acuerdo con EMCALI EICE ESP (2023), para junio de 2023 habían 23.201 suscriptores del servicio de acueducto que adeudaban más de dos facturas, mientras en el servicio de energía eléctrica para el mismo periodo ascendieron a 28.684. Es decir, del total de suscriptores residenciales de acueducto el 3,34% no pueden acceder legalmente al servicio por deudas con la empresa prestadora; en energía representan el 4,17% del total de suscriptores (Ver Tabla 4). Se debe indicar que se trata de suscriptores con los servicios públicos suspendidos adicionales a los del vencimiento de la segunda factura analizados en la anterior agrupación.

Tabla 4. Suscriptores de acueducto y energía en mora por estrato en Cali, 2023

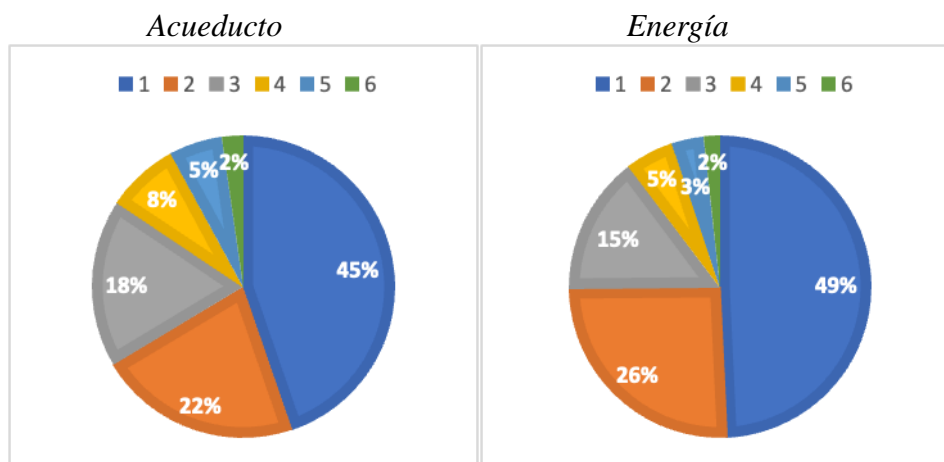
Estrato	Acueducto			Energía Eléctrica			
	Total suscriptores	Suscriptores en Mora	% en Mora	Total suscriptores	Suscriptores en Mora	% en Mora	
Residenciales	1	143.515	10.381	7,23	128.006	14.129	11,04
	2	173.093	5.022	2,90	185.545	7.346	3,96
	3	196.119	4.173	2,13	199.034	4.252	2,14
	4	97.926	1.798	1,84	94.060	1.508	1,60
	5	64.134	1.305	2,03	58.948	961	1,63
	6	20.710	522	2,52	22.325	488	2,19
Total	695.497	23.201	3,34	687.918	28.684	4,17	

Nota. Datos suministrados por EMCALI EICE ESP (2023).

Se evidencia que de la totalidad de los suscriptores del servicio de acueducto del estrato 1, el 7,23% se encuentran con más de dos facturas vencidas. En el servicio de energía eléctrica, de la totalidad de suscriptores del mismo estrato, el 11,04% adeuda más de dos meses, muy por encima del promedio total de suscriptores que se encuentran en mora. Ahora, de la totalidad de los suscriptores en mora en el servicio de acueducto el 45% corresponde al estrato 1, el 22% al estrato 2 y el 18% al 3. Con relación al servicio de energía eléctrica, del total de suscriptores

suspendidos que deben más de dos facturas, el 49% son del estrato 1, el 26% del estrato 2 y el 15% del estrato 3 (Ver figura 8).

Figura 8. Distribución por estrato de los suscriptores con más de dos facturas vencidas de los servicios de acueducto y energía eléctrica en Cali, 2023



Nota: Información suministrada por EMCALI EICE ESP (2023).

Las personas que tienen dificultades para acceder a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali, por tener deudas de más de dos meses con la empresa prestadora, se concentran en los estratos 1 al 3. En el servicio de acueducto estos estratos representan el 85% y el de energía el 90%, situación de morosidad que les impide acceder al agua potable y la energía en condiciones de legalidad, calidad y continuidad. Una parte de las personas en esta condición buscan el suministro de manera ilegal, poniendo en riesgos sus vidas, por cuenta de las maniobras para realizar directamente la reconexión. Por ejemplo, en energía, por la manipulación indebida de las redes eléctricas de la empresa, podrían sufrir algún accidente que conlleve a la electrocución de las personas. Además, por cuenta de estas reconexiones ilegales asumen las sanciones pecuniarias interpuestas por las empresas operadoras que se suman a las deudas del suscriptor.

Para los suscriptores que se encuentran en situación de morosidad con la empresa prestadora, las deudas se van acumulando e incrementando cada mes, dado que en sus facturas también están incorporados los cobros mensuales de los servicios de aseo y alumbrado público que no cesan con el estado de suspensión, con lo cual se convierten en deudas impagables que impiden al suscriptor ponerse al día. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha orientado para que las empresas prestadoras ofrezcan alternativas a los suscriptores y se puedan diferir las deudas en la mayor cantidad de meses posibles (Sentencia T-318, 2018). En este sentido, EMCALI EICE ESP realiza jornadas denominadas empresarialmente como “saneamiento de cartera”, que consiste en ofrecerle a los suscriptores morosos la adopción de acuerdos para el pago por cuotas mensuales. Así, los suscriptores que logren un acuerdo, les corresponde pagar mensualmente los consumos más lo fijado en el acuerdo de pago.

En las dos agrupaciones anteriores los suscriptores de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica se encuentran formalmente suspendidos, pues pesar de que en los niveles de coberturas son registrados con servicios públicos, lo cierto es que no logran acceder al agua potable y la energía de manera continua por el no pago de las facturas. Por lo tanto, el restablecimiento de los servicios de estas agrupaciones de suscriptores dependerá de la capacidad de ingreso para el pago de las deudas con EMCALI EICE ESP, con lo cual los principios de onerosidad y suficiencia financiera de las empresas impera ante la situación de vulnerabilidad económica de las personas que no cuentan con los ingresos suficientes para el pago oportuno de las facturas, situación que puede conllevar a la prolongación de la desconexión en el tiempo.

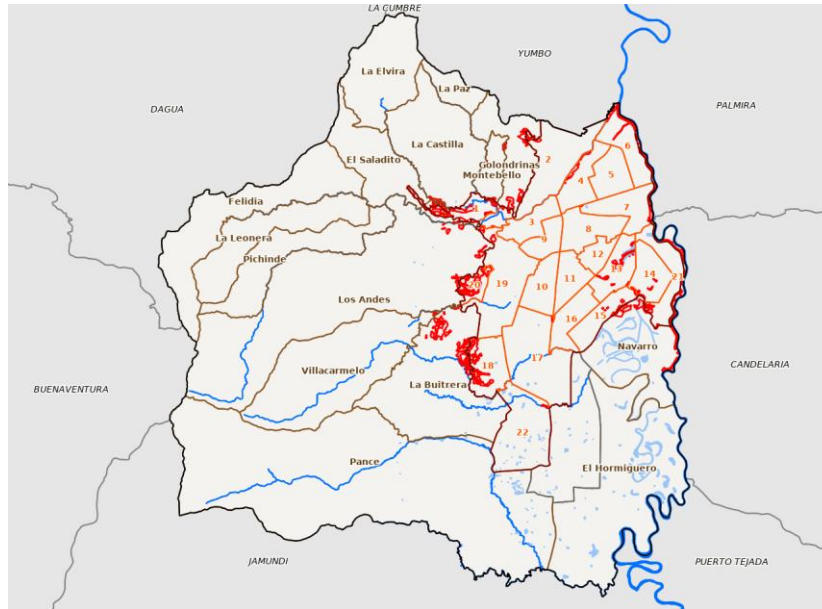
Hasta aquí se ha analizado la situación de la población que aun residiendo viviendas que cuentan con la cobertura de la infraestructura convencional de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica, tienen dificultades en el acceso continuo por

restricciones económicas para el pago oportuno de las tarifas. Pero adicionalmente, la desconexión se presenta en Cali en otra agrupación de personas que habita en territorios que no cuentan con la infraestructura legal para el suministro de los servicios públicos; se trata de las viviendas que están ubicadas en asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI), es decir, viviendas que no son reconocidas por la institucionalidad como legales y, por lo tanto, no cuentan con redes de servicios públicos formales construidas técnica y financieramente por la empresa prestadora EMCALI EICE ESP. Además, es importante señalar que dada su condición de ilegalidad no son beneficiarias de los subsidios de los servicios públicos domiciliarios.

De acuerdo con la definición realizada por la Ley 2044 de 2022, los AHDI pueden tener el carácter de consolidado o precario. La clasificación legal estableció que en los asentamientos consolidados se ha desplegado por las comunidades la infraestructura de servicios públicos con el paso del tiempo, mientras en los precarios no se lo ha logrado, en ambos casos se mantiene la connotación de ilegalidad. En Cali, los AHDI son un fenómeno social de grandes dimensiones, de conformidad a la política pública de mejoramiento integral de hábitat de Cali, en el 2017 se estimó la existencia de 300.738 hogares que vivían en asentamientos humanos precarios, que correspondía al 44,36% del total de hogares del municipio (Alcaldía de Cali, 2017). También se identificó que se encuentran distribuidos en la ciudad en 193 asentamientos humanos de desarrollo incompleto, 70 barrios precarios y 18 centros poblados (Alcaldía de Cali, 2022).

Al revisar la ubicación territorial de los asentamientos humanos precarios se evidencia que están ubicados en la zona urbana del oriente y la ladera, además de la zona rural del municipio (Ver figura 9). Estas ubicaciones coinciden territorialmente con las zonas de la ciudad donde se concentra la población en condición de pobreza monetaria de acuerdo con las estimaciones realizadas por el DANE (2022) que se mostraron con anterioridad (Ver figura 6).

Figura 9. Ubicación territorial de los Asentamientos Humanos Precarios, 2023



Nota: Plataforma Geoportal. **Fuente:** Realizado por la Alcaldía de Cali (2023).

En algunos casos, estas viviendas están ubicadas en zonas de la ciudad cuyo riesgo no es mitigable, lo cual significa que las construcciones pueden estar en inminente riesgo de inundaciones por estar cerca de los ríos o deslizamientos, cuando están en zonas de ladera. Sin embargo, ante la necesidad de sobrevivencia de las personas para abastecerse del líquido vital y la energía, las comunidades han construido la infraestructura de servicios públicos de manera artesanal, autogestionada y con riesgos para la población. Al no ser construida por parte de EMCALI EICE ESP, las redes informales de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica incrementan las probabilidades de presentarse fallas técnicas que conlleven a incendios, fugas de agua que generen inundaciones y la presencia de enfermedades por no contar con las condiciones óptimas de saneamiento básico.

La complejidad social que afronta la población que habita en estos territorios es atravesada por las disposiciones institucionales, pues si los territorios del municipio donde se encuentran ubicados los AHP son declarados por el Departamento Administrativo de

Planeación Municipal como zonas de riesgo no mitigable, no se puede realizar por parte de EMCALI EICE ESP la inversión que demanda el proceso de legalización de los servicios públicos, aun cuando en esas viviendas ya se cuente con el acceso ilegal de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica.

Sin embargo, los consumos de agua potable y energía eléctrica que se realizan en las viviendas ubicadas en los AHDI son registrados por EMCALI EICE ESP, de conformidad a la regulación, como pérdidas comerciales en el servicio público de acueducto y pérdidas no técnicas en el servicio de energía. En ambos casos se trata de consumos que son medidos globalmente en cada AHDI pero que no pueden ser facturados, porque los consumidores no tienen la connotación de suscriptor. Por lo tanto, al no ser suscriptores, no cuentan con el dispositivo de medición en cada vivienda y no es posible realizar el cobro por parte de la empresa prestadora.

De acuerdo con la información de la empresa prestadora, en los AHDI del municipio de Cali el consumo de acueducto se estimó en 1.643.043 metros cúbicos mensual en el 2022, en el caso de la energía eléctrica el consumo registrado durante el periodo entre enero y abril de 2023 correspondió a 11.886.572 de kilovatios (EMCALI EICE ESP, 2023). Según las mismas estimaciones empresariales, estos consumos en el acueducto representaron el 8,25% del total de las pérdidas comerciales para el 2022, mientras en el servicio de energía son el 10,36% de las pérdidas no técnicas.

En las viviendas ubicadas en los AHDI el acceso a los servicios públicos domiciliarios no es garantizado bajo los principios constitucionales de calidad, continuidad y universalidad. Debido a la connotación de ilegalidad, el régimen de servicios públicos impide que la empresa prestadora pueda realizar inversiones en la infraestructura en esos territorios, no puede invertir en

la extensión de redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, además tampoco puede optimizar la infraestructura existente construidas por las comunidades.

En las viviendas ubicadas en los AHDI, a diferencia de las dos agrupaciones anteriores, no se dispone de redes legales construidas técnica y financieramente por EMCALI EICE ESP. Sin embargo, ante la necesidad de las personas se encuentran zonas en donde las comunidades han construido la infraestructura para acceder al agua potable y energía eléctrica, con potenciales riesgos para la vida de sus habitantes como han sido explicados. Está población que puede ser considerada la más vulnerable social y económicamente, no logra acceder a los instrumentos diseñados institucionalmente para garantizar la universalidad en el acceso a los servicios públicos. Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-1189 (2008):

La ilegalidad habitacional en Colombia es un problema de la máxima gravedad, que pone en peligro el goce efectivo de los derechos fundamentales de millones de personas. Se ha resaltado que en los asentamientos ilegales sus habitantes se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad. (p. 17)

Es decir, ante la imposibilidad legal de tener la condición de suscriptor, estas personas no acceden a los subsidios cruzados de los servicios públicos, ni al programa del Mínimo Vital de agua Potable suministrado por el municipio de Cali. La relación de la población que sobrevive en los AHDI con la empresa prestadora EMCALI EICE ESP no es en condición de suscriptor con derechos, sino de personas que están infringiendo el ordenamiento legal de los servicios públicos.

2.2. La universalidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali

En el municipio de Cali, al igual que en las principales capitales del país, se ha logrado avanzar de manera significativa en los niveles de cobertura de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica en la zona urbana. Sin embargo, como ha sido explicado, existe una parte de la población que no logra beneficiarse de este desarrollo y no accede a estos servicios públicos domiciliarios en condiciones de calidad, continuidad y universalidad, sea por restricciones económicas para el pago oportuno de las tarifas o por habitar en viviendas consideradas institucionalmente como ilegales.

En el diseño institucional se estableció que los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo tanto, se debe garantizar el acceso a toda la población, pero simultáneamente se definió que la prestación se realizaría bajo el modelo económico de mercado, desarrollando los principios de onerosidad y suficiencia de las empresas prestadoras. Esto significa que en el régimen legal aplicable no existe la gratuidad, pero se han implementado tarifas reguladas y esquemas de subsidios cruzados para el beneficio de la población vulnerable económicamente, sustentados en los principios constitucionales de solidaridad y redistribución del ingreso. Al respecto señala la Corte Constitucional en la sentencia C-186 de 2022:

La Sala reitera que este Tribunal se ha pronunciado respecto de la no gratuidad de los servicios públicos. Como se identificó en el capítulo sobre el criterio de recuperación de costos, la Corte ha establecido que los servicios públicos en Colombia no son gratuitos. De esta forma, el principio de solidaridad no puede entenderse como una obligación de las empresas de servicios públicos de prestar determinado servicio sin poder exigir el

pago de la factura correspondiente, incluso si se trata de un usuario de menores recursos. Como se expuso anteriormente, el esquema constitucional y legal que materializa el principio de solidaridad se concreta en los subsidios. Subsidios destinados a ayudar al contribuyente de menores recursos a pagar su consumo y a contar permanentemente con acceso a los servicios públicos. (p. 46)

Sin embargo, a pesar de las disposiciones constitucionales y desarrollos jurisprudenciales, la población a la que se le suspenden los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica por restricciones económicas para el pago oportuno se concentra principalmente en los suscriptores del estrato 1 al 3, que cuentan con subsidios en los consumos de subsistencia. Es importante señalar que esta circunstancia de suspensión puede ser de corta duración o se puede prolongar en el tiempo, dependerá en todo caso de la capacidad de ingreso de quienes habitan en las viviendas para pagar los consumos facturados adeudados.

También se ha señalado que en las viviendas donde EMCALI EICE ESP suspende los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica pueden habitar personas en condición de vulnerabilidad económica y de especial protección. Sin embargo, la empresa prestadora no cuenta con protocolos para determinar la existencia de esta circunstancia y evitar posibles violaciones a los derechos fundamentales de esta población. Según la Corte Constitucional en la sentencia T-318 de 2018:

No obstante en el caso de servicios públicos domiciliarios, en los que se evidencie que habitan sujetos vulnerables, observa la Corte que la facultad de suspender el servicio de acueducto es constitucional pero no absoluta, ya que encuentra límites razonables en los derechos fundamentales de dichas personas, por lo que, no resulta aceptable realizar tal procedimiento si con esto se afectan derechos fundamentales de sujetos en estado de

vulnerabilidad, pero sí es razonable cambiar la forma en que se realiza el suministro, para limitarlo a la cantidad mínima de agua mientras se realiza un acuerdo de pago y se cancela la deuda. (p. 23).

En esta dualidad del modelo de los servicios públicos domiciliarios, que oscila entre la garantía de derechos fundamentales y la suficiencia de las empresas prestadoras, se expresa el fenómeno social de la desconexión de aquellos que no pueden pagar las tarifas. No obstante, se debe destacar que, aunque se concentra principalmente en los estratos de menores ingresos, la suspensión se presenta en todos los estratos en el municipio de Cali, pero no existen las fuentes de información para determinar que en los estratos 4, 5 o 6 la suspensión sea por capacidad de ingreso.

En la problemática social de los desconectados existe una parte de la población cuya situación es más compleja; se trata de las personas que por condiciones de vulnerabilidad económica habitan en viviendas consideradas como ilegales y, por lo tanto, no pueden acceder a los subsidios cruzados de servicios públicos o al beneficio del programa del mínimo vital de agua potable que existe en Cali. Este último consiste en el suministro de seis metros cúbicos de agua subsidiados con recurso del municipio para los estratos 1 y 2, que en el siguiente capítulo se analizará con mayor detalle.

Se trata de personas que no logran acceder a los programas subsidiados de vivienda social del Estado y tampoco a la oferta privada, ya que habitan en territorios cuya situación de riesgo mitigable o no, debe ser declarada por la municipalidad para proceder con la legalización y formalización de los servicios públicos. En este caso las empresas prestadoras de los servicios públicos se limitan a manifestar su imposibilidad legal para realizar las inversiones en redes de servicios públicos que se requieren en los territorios donde están los AHDI.

Sin embargo, la sección primera del Consejo de Estado estableció un importante referente para la población que habita en los AHDI, al resolver una acción popular interpuesta por la población residente en los asentamientos de los sectores El Pinar y Manantiales ubicados en la vereda Granizal, en el municipio de Bello en Antioquia, en la que decidió conceder la protección de los derechos colectivos en los que se consideró el acceso de esta población a redes legales de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Ordenando a las instituciones responsables del orden nacional y municipal, así como a la empresa prestadora, realizar todas las acciones orientadas a garantizar la prestación de los servicios públicos, aun superando la limitante de la ilegalidad de las viviendas en las que habitan los residentes:

Ahora bien, por las razones expuestas a lo largo de esta providencia y por los fundamentos jurisprudenciales y conclusiones que se exponen en los apartados 1.2.1. a 1.2.6., la Sala advierte que todo lo anterior no supone un obstáculo para que la Alcaldía Municipal de Bello, independientemente de las dificultades técnicas, jurídicas o físicas del caso, o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, garanticen la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales. (Consejo de Estado, 2020, p.52)

De igual manera, en una providencia reciente la Corte Constitucional reiteró la responsabilidad de los municipios en la prestación del servicio de energía, sobre todo cuando se trata de territorios rurales que no se encuentran interconectados:

Los municipios en coordinación con las empresas prestadoras de dichos servicios, deben procurar la materialización real y efectiva del servicio público esencial de

energía eléctrica en todo el territorio nacional, especialmente si se trata de zonas geográficas marginadas o apartadas, donde habitan sujetos de especial protección constitucional y cuyos derechos deben ser protegidos sin ningún tipo de discriminación. Lo anterior, teniendo en cuenta que si para llegar a cubrir zonas de difícil acceso o que no cuentan con este servicio se deben reformular o crear nuevas políticas públicas, es preciso hacerlo. Además, porque la ausencia del suministro de energía eléctrica puede derivar en la vulneración de la dignidad humana y los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, salud, educación, trabajo y vivienda digna, de quienes padecen dicha ausencia y quienes tienen tanto derecho como los habitantes de otras zonas del país a goza de este servicio. (Sentencia T-337, 2023, p. 43 - 44)

Es cierto que en Cali se ha avanzado en la universalización de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica, se expandieron las redes legales en la zona urbana, se han incrementado los niveles de cobertura y ha aumentado la cantidad de suscriptores. No obstante, una parte significativa de la población no logra acceder al líquido vital y la energía, incluso cuando cuenta en sus viviendas con redes formales de la empresa prestadora, situación de desconexión que se expresa principalmente en la población más vulnerable que reside en las viviendas de los estratos 1 al 3 y habita en los AHDI. Se trata de aquellos que aun contando con la infraestructura legal en sus viviendas ven interrumpido el suministro por la falta de pago y quienes no cuentan con las redes legales en sus residencias para el suministro vital, lo cual supone una problemática que ha sido poco visible en la agenda gubernamental y cuya respuesta institucional ha sido limitada. Incluso, en algunas de las respuestas se han establecido como

criterios para la definición de los beneficiarios, tener un contrato con la empresa prestadora y estar al día en el pago, desconociendo su condición de vulnerabilidad económica.

Las respuestas institucionales aún no logran garantizar el acceso al agua potable y la energía eléctrica de toda la población, sobre todo de la más vulnerable, pues aún con las disposiciones constitucionales y desarrollos jurisprudenciales, los ingresos y capacidad de pago de la población siguen siendo una barrera para el acceso en condiciones de calidad, continuidad y universalidad a los servicios públicos domiciliarios. Actualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo (2022 -2026) se definieron medidas que podrían contribuir a mitigar esta problemática en el país, como son el programa Agua es Vida y el subsidio de subsistencia de energía. Además, en Cali se han implementado un par de alternativas de política pública con potencial para lograr la superación de la problemática de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica. Se trata del Programa del Mínimo Vital de Agua Potable y el proyecto piloto Hogares Sostenibles, que vale la pena analizarlos para establecer sus avances y limitaciones.

Capítulo 3. Alternativas para la superación de la desconexión de los servicios públicos de agua potable y energía eléctrica en Cali

En Cali actualmente se están ejecutando dos alternativas de política pública orientadas a la búsqueda de la universalidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica. En materia de agua potable, acogiendo los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se implementó el Programa del Mínimo Vital, que consiste en el subsidio focalizado en los estratos 1 y 2 de seis metros cúbicos de agua potable financiados con el presupuesto municipal. Por su parte, en relación con el servicio de energía, la empresa prestadora EMCALI EICE ESP ha desarrollado el proyecto piloto denominado Hogares Sostenibles, que consiste en la instalación de paneles solares en un centenar de viviendas de estrato uno para la autogeneración de energía eléctrica. Ambas implementaciones se pueden destacar como contribuciones a la superación de la problemática social de la desconexión de los servicios públicos.

3.1 Programa de Mínimo Vital de Agua Potable en Cali

La iniciativa de implementar un programa orientado a garantizar un mínimo de agua potable a la población de los estratos 1 y 2 se presentó ante el Concejo Municipal en el 2014 por parte de la administración del alcalde Rodrigo Guerrero. El proyecto de acuerdo municipal se derivó de uno de los propósitos establecidos el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, en el que se estableció como objetivo primordial encaminar la acción del Estado hacia la protección y la materialización del Derecho Humano y Fundamental al agua priorizando la población más vulnerable (Alcaldía de Cali, 2014).

Esta acción gubernamental desde el municipio se sustentó en la definición realizada por la ONU del agua como un Derecho Humano, asumiendo el carácter vinculante que tiene para el

Estado colombiano los tratados internacionales, dado que hacen parte del bloque de constitucionalidad. De igual manera, se interpretó constitucionalmente la finalidad social que tiene la prestación de los servicios públicos y la competencia de los municipios en esta materia. Además, en la rigurosa justificación del proyecto de acuerdo se incorporó la robusta línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, que en reiteradas sentencias definió el carácter de derecho fundamental del agua potable y la necesidad de una respuesta estatal para garantizar un mínimo vital a las personas de especial protección. Al respecto, se definió en el Proyecto de Acuerdo (2014) que:

A partir de lo previamente expuesto se puede afirmar que el derecho al agua, que se pretende materializar en el presente proyecto de acuerdo, se encuentra contemplado como un derecho humano fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano y que, por tanto, el Estado se encuentra obligado a garantizar su realización a toda la población, bajo el cumplimiento de determinados criterios, dando prioridad a las personas y/o grupos poblacionales que se encuentren en situación de desventaja y que, por razones ajenas a su voluntad, no puedan ejercer de manera adecuada el derecho que titulan por sus propios medios. (p. 30)

El programa se sustentó en la imperiosa necesidad de garantizarle a la población con menos recursos económicos en el municipio de Cali un mínimo vital de agua potable y, para identificar los beneficiarios, se utilizó la metodología de estratificación, definiendo en el Acuerdo Municipal 370 (2014), que pueden acceder al subsidio del mínimo vital los suscriptores del servicio público de acueducto que residen en viviendas de estrato 1 y 2 de uso residencial. De esta manera, el programa definió como criterios de acceso: habitar en viviendas legalizadas; la

existencia de un Contrato de Condiciones Uniformes (CCU) con la empresa prestadora; el uso residencial de la vivienda y la estratificación correspondiente al nivel 1 o 2.

En relación con la cantidad de agua potable objeto del subsidio, el programa justificó la decisión con base en los estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). De conformidad a las estimaciones realizadas en el proyecto de acuerdo (2014), en el “Programa de Mínimo Vital de Agua Potable en Santiago de Cali, cada hogar accedería como mínimo a 200 litros diarios de agua potable, esto es 0.20 metros cúbicos de acueducto por día; seis (6) metros cúbicos por mes” (p. 38). Una vez aprobado el acuerdo municipal 370 (2014), quedó establecido que los suscriptores de los estratos 1 y 2 de uso residencial reciben seis metros cúbicos sin ningún costo, la empresa prestadora recibe el pago por los metros cúbicos facturados mensualmente del presupuesto municipal.

Tabla 5. Suscriptores beneficiarios del programa del Mínimo Vital de Agua Potable en Cali, 2023

		Acueducto			
		Estratos	Suscriptores	Mínimo Vital	%
Residenciales	1	143.515	83.378	58,097	
	2	173.093	150.123	86,730	
	3	196.119	N/A	-	
	4	97.926	N/A	-	
	5	64.134	N/A	-	
	6	20.710	N/A	-	
Otros Suscriptores		1.360	N/A	-	
Total		696.857	233.501	33,508	

Nota. Datos suministrados por EMCALI EICE ESP (2023).

De acuerdo con la información de EMCALI EICE ESP (2023), 233.501 suscriptores de acueducto se benefician del Programa de Mínimo Vital en la ciudad, distribuidos en 83.378 en el estrato 1 y 150.123 en el estrato 2. Los suscriptores beneficiarios con este subsidio corresponden

al 33,50% del total de suscriptores de acueducto en el Municipio de Cali. Del total de suscriptores del estrato 1, el 58,09% cuentan con el acceso al mínimo vital de agua potable, mientras del total de suscriptores del estrato 2 los que son beneficiarios del programa corresponden al 86,73% (Ver Tabla 5), con lo cual se evidencia un mayor beneficio en el estrato 2 que corresponde al 64,29% del total de subsidiados.

El programa se ejecuta a través de un contrato interadministrativo entre la Alcaldía de Cali y EMCALI EICE ESP, en cuyo documento contractual se hizo extensivo el beneficio a las viviendas en las que funcionan los hogares infantiles adscritos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), además de los inquilinatos clasificados en los estratos 1 y 2. Adicionalmente, se estableció otra condición para acceder al subsidio: que los suscriptores del servicio público de acueducto deben estar al día con el pago de las facturas (Alcaldía de Cali, 2014). Por lo tanto, un suscriptor con el servicio de agua potable suspendido por la acumulación de dos facturas vencidas o que se encuentre en mora, no puede acceder al beneficio del mínimo vital.

Es precisamente esta una de las fallas que presenta el programa, pues la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y no tiene los ingresos necesarios para pago oportuno de las facturas de los servicios públicos oportunamente, se les suspende los servicios, con lo cual, paradójicamente, no pueden acceder a los seis metros cúbicos financiados por el municipio, por deberle a la empresa prestadora EMCALI ECIE ESP. Adicionalmente, la población más vulnerable que habita en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto tampoco puede acceder a este subsidio, dado el carácter de ilegalidad de las viviendas. Por lo tanto, la población más vulnerable en condiciones económicas tiene restricciones para acceder a este subsidio.

El Programa de Mínimo Vital de Agua Potable en Cali, que se ha implementado desde el 2014, ha beneficiado una parte significativa de los suscriptores del servicio de acueducto que residen en los estratos 1 y 2 con uso residencial por lo que es, sin duda alguna, una contribución importante en el reconocimiento del agua como Derecho Humano y Fundamental. Sin embargo, en la manera que está diseñado jurídicamente no permite que las personas que se encuentran en estado de desconexión puedan acceder por esta vía al mínimo vital de agua potable, ya que a los suscriptores que tienen restricciones económicas para pagar las facturas oportunamente y habitan en viviendas en condición de ilegalidad, no se les garantiza por parte del municipio el acceso al mínimo del líquido vital.

3.2. Proyecto Piloto Hogares Sostenibles

La empresa prestadora del servicio de energía eléctrica EMCALI EICE ESP ha implementado en Cali el proyecto denominado Hogares Sostenibles desde el 2015, que ha consistido en la instalación de paneles solares en 100 viviendas de estrato 1, distribuidas en los barrios Potrero Grande en la Comuna 21 y Llano Verde en la Comuna 15. Se trata de dos barrios del oriente de la ciudad en los que habitan personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y donde hay alta concentración de la pobreza monetaria expuesta en el capítulo anterior.

El propósito empresarial del proyecto piloto es lograr que los suscriptores autogeneren la energía suficiente para los consumos en sus viviendas y los excedentes puedan ser vendidos eventualmente a EMCALI EICE ESP. Las soluciones solares fotovoltaicas instaladas en las viviendas cuentan con tecnología de inyección directa a la red, es decir, no requiere de la instalación de baterías de acumulación para la operación. Los paneles instalados en las viviendas seleccionadas cuentan con capacidades de 1 y 1,8 kilovatios pico (kWp). En la implementación del piloto la empresa pública asumió los costos de los paneles, la instalación y la puesta en

funcionamiento del sistema de autogeneración eléctrica, inversión que ascendió a 800 millones de pesos (EMCALI EICE ESP, 2022).

La implementación técnica del proyecto ha consistido en la instalación en los techos de cada vivienda de tres paneles solares de 380 vatios pico (Wp) y dos microinversores de 600 vatios (W). Además, se ha instalado en cada predio un medidor de red bidireccional, con el propósito de registrar los kilovatios que EMCALI EICE ESP suministra a cada vivienda y los excedentes de la autogeneración que son vendidos por el suscriptor a la empresa pública. Es decir, en este caso el suscriptor no es solamente un receptor del servicio de energía eléctrica, sino que también se constituye en un proveedor de la empresa prestadora (Ver figura 10).

Figura 10. Viviendas con paneles solares instalados en barrio Potrero Grande, Comuna 21



Fuente: EMCALI EICE ESP (2022).

El beneficio directo de este proyecto para los suscriptores es la reducción en la factura del servicio público de energía eléctrica, disminución que se reporta en las viviendas beneficiarias con el piloto por cuenta de la energía solar autogenerada que sustituye la oferta de la empresa prestadora. De conformidad a la información registrada por EMCALI EICE ESP (2023), referente a cinco de las viviendas beneficiarias, entre el mes de enero y marzo del 2023 dejaron de pagar en promedio a la empresa un 23% de los kilovatios hora consumidos, dado que fueron

autogenerados por los paneles solares (Ver Tabla 6). En la medida en que los paneles solares generen más energía y los consumos de las viviendas se reduzcan, la disminución de las facturas es mayor.

Tabla 6. Ahorro en consumos de cinco viviendas del proyecto hogares sostenibles en el primer trimestre de 2023

#	Consumo Total			Autogeneración Solar			Consumo promedio	A. Solar Promedio	% Ahorro
	Enero	Febrero	Marzo	Enero	Febrero	Marzo			
1	127	129	131	40,64	23,22	26,21	129	30,02	23,27
2	128	130	132	40,96	23,4	26,42	130	30,26	23,28
3	117	119	121	37,44	21,42	24,22	119	27,69	23,27
4	128	130	132	40,96	23,4	26,45	130	30,27	23,28
5	128	130	132	40,96	23,4	26,41	130	30,26	23,27

Nota: Datos en Kilovatios por hora, suministrados por EMCALI EICE ESP (2023).

Las ventajas empresariales registradas por EMCALI EICE ESP son el mejoramiento del recaudo, la reducción de la cartera y la disminución de las pérdidas no técnicas, ya que al tratarse de viviendas habitadas por personas de escasos recursos económicos, en la medida que se reduce la tarifa se incrementan las posibilidades del pago oportuno. Adicionalmente, la empresa prestadora puede acceder a los excedentes de la autogeneración y está contribuyendo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, por tratarse de energías limpias (EMCALI EICE ESP, 2022).

El proyecto piloto Hogares Sostenibles ejecutado por EMCALI EICE ESP se ha constituido en una alternativa a la desconexión del servicio público domiciliario de energía eléctrica en Cali. En las 100 viviendas beneficiarias se ha reducido la tarifa por cuenta de la autogeneración solar, lo que a su vez contribuye a reducir las posibilidades de suspensión del servicio. Se trata de una implementación que rebasa las conceptualizaciones actuales de universalización de los servicios públicos, toda vez que en este caso el usuario no es solamente un consumidor subsidiado, sino que tiene la posibilidad de autoabastecerse y proveer excedentes

de energía eléctrica a las empresas operadoras para cubrir la demanda del resto de la sociedad. En esta materia la legislación y regulación avanza lentamente en el país.

Estas dos alternativas de política pública implementadas en Cali, son una contribución a la superación de la desconexión por restricciones económicas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica. En el caso del programa de Mínimo Vital de Agua Potable, fue una opción adoptada que se sumó a las iniciativas que ya estaban siendo ejecutadas en Bogotá, Medellín, Bucaramanga y La Estrella. Sin embargo, entre los programas existen diferencias en la selección de los beneficiarios y las cantidades suministradas a cada vivienda. En relación con el proyecto piloto de Hogares Sostenibles la empresa prestadora EMCALI EICE ESP fue pionera en esta iniciativa y recientemente ha sido replicada en Medellín.

Por su parte, las limitaciones de ambas alternativas son las restricciones del marco legal de los servicios públicos domiciliarios, pues, aunque es una obligación del Estado garantizar la universalidad del acceso al agua potable y la energía eléctrica, este tipo de iniciativas están sustentadas jurídicamente para población que no tenga deudas con las empresas prestadoras, que es precisamente la más vulnerable. Es decir, aquellas personas que no tienen ingresos suficientes para estar al día en el pago de las facturas de los servicios públicos o habitan en viviendas ilegales en los AHDI, no pueden acceder a este tipo de beneficios por parte del Estado.

Sin embargo, para quienes se benefician hoy de seis metros cúbicos de agua potable con financiación del municipio y con la posibilidad de autogenerar energía en sus viviendas, ha representado una reducción significativa en el pago de sus facturas, lo que ha contribuido a la reducción del riesgo en la desconexión de los servicios públicos. Se trata de dos apuestas institucionales que van en el camino de garantizar el principio constitucional de la universalidad del agua potable y la energía eléctrica en Cali.

Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública

En este trabajo de investigación se abordó el análisis de la compleja problemática social de la desconexión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y energía eléctrica en Cali. La principal conclusión es que el Estado colombiano no ha logrado materializar en todo el territorio nacional el principio constitucional de universalidad de los servicios públicos. Es decir, aún existe población que no accede al líquido vital y a la electricidad en condiciones de calidad y continuidad. Es el caso de Cali, una de las principales capitales urbanas del país, donde se evidenció la existencia de población desconectada por restricciones económicas para pagar oportunamente las facturas de sus consumos o por habitar en asentamientos humanos de desarrollo incompletos.

En el estudio se sustentó que esta problemática social se expresa en la dualidad del modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios vigente en el país, ya que al ser declarados constitucionalmente como inherentes a la finalidad social del Estado y prestarse en el esquema de economía de mercado, oscilan entre la garantía de los derechos fundamentales de la población y la suficiencia financiera de las empresas de servicios públicos.

La no gratuidad de los servicios públicos domiciliarios establece que el acceso se condiciona a la capacidad de ingresos de los suscriptores y la legalidad de las viviendas. En este sentido, con el propósito de proteger a la población con menores ingresos de manera solidaria, se definieron los subsidios cruzados y programas de mínimo vital de agua potable en varias ciudades del país. Sin embargo, una parte de las personas más vulnerables económicamente no logra acceder a estos beneficios estatales, por no estar al día con el pago de las facturas de los consumos o por habitar en viviendas que son ilegales.

Es decir, el actual modelo de servicios públicos domiciliarios no contempla una respuesta institucional para garantizar que los hogares con ingresos insuficientes para el pago oportuno de sus consumos puedan acceder a los mínimos vitales de agua potable y energía eléctrica, así sea de manera transitoria. De hecho, no existen dispositivos para identificar la existencia de personas de especial protección en las viviendas, o para determinar si los residentes cuentan con empleo o fuentes de ingresos, debido a que la metodología de la estratificación es un instrumento insuficiente para la identificación de la población en condición de vulnerabilidad económica y para la atribución de subsidios. Adicionalmente, la respuesta institucional para la población que habita en los AHDI es limitada, ya que se trata de hogares que, aun teniendo mayores niveles de vulnerabilidad económica, no pueden acceder a los subsidios de servicios públicos, por el hecho de no residir en viviendas legales.

Al respecto, se sustentó en el trabajo que los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado son avances importantes para garantizar los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, no han sido suficientes para la materialización de la universalidad del agua potable y la electricidad en el país, por lo cual se requiere reformar la política pública de los servicios públicos domiciliarios para incorporar la garantía del mínimo vital de la población con mayor vulnerabilidad económica. Además, se hace importante incorporar mecanismos que permitan proteger a la población con dificultades de ingresos y aquellos a los que no se le garantiza el derecho a la vivienda por parte del Estado.

Por lo tanto, una recomendación derivada de esta investigación es la necesidad de reformar la Ley 142 de 1994 que constituye los cimientos del marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios en el país. También se requiere revisar la predominancia de los principios de la economía de mercado en el modelo de prestación, que limitan el acceso a los derechos

fundamentales de una parte significativa de la población. El centro de la iniciativa debería estar orientada a garantizar la universalidad del acceso de estos bienes sociales. Además, se requiere la superación de las barreras de acceso y establecer subsidios relacionados con la capacidad de ingreso de la población. Un proyecto de reforma debería recoger los acumulados que han generado iniciativas como las de los programas de mínimo vital en el país y pilotos como el de hogares sostenibles, ambas alternativas han contribuido a la superación de la desconexión de los servicios públicos de acueducto y energía eléctrica en Cali.

Por último, se debe considerar el carácter embrionario de esta investigación, toda vez que han sido escasos los estudios en el país que han abordado este fenómeno social, como fue evidenciado en el estado del arte sobre los desconectados de los servicios públicos en el país. Se requieren análisis que profundicen con mayor evidencia empírica en las causas de la desconexión y que permitan realizar una caracterización más exhaustiva de la población afectada, determinando la relación entre ingresos y desconexión. Además, es necesario propiciar estudios cualitativos que den cuenta de las consecuencias que genera en la población las dificultades para acceder al agua potable y a la electricidad. Las complejidades sociales de la desconexión requieren mayores comprensiones, que partan de dar voz a esa población que es tratada institucionalmente desde las connotaciones de ilegalidad y morosidad, y verlos desde su condición de sujetos de derechos que por restricciones económicas ven en riesgo la vida, la dignidad, la salud y la posibilidad de un ambiente sano.

Referencias

Bibliografía

- Atehortúa Ríos, C.A. y Jaramillo Canastero, M. A. (2023). *Lecciones de servicios públicos domiciliarios. En el contexto del precedente constitucional*. Editorial Diké.
- Botero Mesa, M. y Roca Servat, D. (2020). *Una propuesta teórica para repensar el derecho al agua desde las prácticas cotidianas de la Mesa Interbarrial de Desconectados en el territorio hidrosocial El Faro*. En D. Roca-Servat. y L. Carmona-Londoño. (Eds.). *Investiga el desarrollo para debatirlo. Aportes epistémicos, interdisciplinarios y multiescalares desde la maestría en desarrollo* (pp. 55-80). Editorial Pontificia Universidad Bolivariana.
- Botero Mesa, M. y Roca Servat, D. (2021). *La capacidad de pago frente al derecho al agua: Imperativos comerciales y alternativas socio- públicas en Medellín*. En D. Chávez, D. A. McDonald y S. J. Spronk (Eds.). *Agua pública y coronavirus. Nubes negras y nuevas oportunidades* (pp. 483 – 498). Editorial Municipal Services Project, Transnational Institute y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cataño, Y. C., Arango, C. M. y Mejía C. (2018). La situación alimentaria de los desconectados de los servicios públicos domiciliarios en la parte alta de la comuna 3 de la ciudad de Medellín. *Revista Nacional de Salud Pública*, 36(3), 5-17.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Ediciones Desde Abajo.
- Marx, K (1976/2000). *El Capital*. (2.^a ed). Ediciones Akal.
- Matés Barco, J. M. (2007). Empresas, sociedades y servicios públicos: del Estado prestador al regulador. *Revista Empresa y Humanismo*, 11(1), 187-230.
<https://doi.org/10.15581/015.11.33297>
- Matías Camargo, S., R. (2014). Los servicios públicos como derechos fundamentales. *Revista Derecho y Realidad*, 24(2), 315-329.
- Matías, S. R. (2011). *La política pública de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en Colombia*. Departamento de publicaciones. Universidad Libre.

- McDonald, D. A. (Ed.). (2015). *Servicios públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Clave Intelectual.
- Monedero, J.C. (2017). *Los nuevos disfraces del leviatán. El Estado en la era de la hegemonía neoliberal*. Ediciones Akal.
- Montaña Plata, A. (2003). Alcances de la libertad económica privada en el régimen de los servicios públicos introducido por la Constitución Política de 1991. *Revista del Derecho del Estado*, (14), 197-210.
- Núñez Forero, F. (2017). *Servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones e infraestructura. Instituciones, regulación y competencia*. Universidad Externado de Colombia.
- Ramos Osorio, S. (2006). *Mercados de Agua*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín (2008). *La Desconexión: Miseria y Exclusión. Vulneraciones de los derechos fundamentales al agua potable y la energía eléctrica en los sectores populares de Medellín*.
- Restrepo Gutiérrez, E., Zárate-Yepes, C. A. (2016). El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Opinión Jurídica*, 15(29), 123-140.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2011). León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (5), 43–86.
- Valencia Agudelo, G. D. (2010). Cinco hitos institucionales que han configurado la historia de los servicios públicos en Medellín, 1810 – 2010. *Estudios de Derecho* 67 (150), 135-156.
- Varela, E. (2007). *Gestión y gobernabilidad en EMCALI. Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Ecoe Ediciones.
- Velásquez, C. A. (2009). Situación actual en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y el problema de la desconexión. *El Ágora Revista de Ciencias Sociales*, 9(2), 391-425. <https://doi.org/10.21500/16578031.418>
- Zamora Betancur, S. M., Vinasco Martínez, N, Hernández, N, Vinasco Martínez, D y Guayara Figueroa, J. (2022). *Emcali 90 años de historia En Cali*. Empresas Municipales de Cali.

Zegarra Valdivia, D. (2012). Del servicio público a los servicios de interés general: la evolución del service public en el sistema jurídico. *Revista de Derecho Administrativo*, (12), 13-43.

Documentos institucionales

Alcaldía de Cali (2014). *Proyecto de Acuerdo Municipal del Programa del Mínimo Vital de Agua Potable*.

Alcaldía de Cali (2017). *Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat del Municipio de Santiago de Cali*.

Alcaldía de Cali (2021). *Cali en Cifras*.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.
<http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Banco Mundial (2023). *Tracking SDG7 the energy progress report 2023*.

Cali Cómo Vamos (2023). *Cómo vamos en vivienda y servicios públicos*.

Concejo Municipal de Cali (2014). *Acuerdo Municipal 0370 por medio del cual se crea el Programa del Mínimo Vital de Agua Potable en el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones*

Concejo Municipal de Cali (2022). *Acuerdo Municipal 0553 por el cual se establecen los factores de subsidios para los estratos 1,2 y 3 y los factores de aporte solidario para los estratos residenciales 5 y 6 y los predios de uso comercial e industrial en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el distrito de Santiago de Cali para la vigencia 2023*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES] (2022). *Documento CONPES 4075. Política de Transición Energética*.

Departamento Administrativo Nacional de estadística [DANE] (2022). *Cali en Cifras: Demografía, economía y mercado laboral*.

Departamento Nacional de Planeación (2022). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*.

Empresas Municipales de Cali [EMCALI EICE ESP] (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026*.

Empresas Municipales de Cali [EMCALI EICE ESP] (2023). *Respuesta a su petición formulada con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992 fechada el 19 de julio de 2023*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021). Colombia Azul. El futuro del agua potable a 2030.

Naciones Unidas (2002). *Observación general No 15, el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*.

Naciones Unidas (2018). *La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad América Latina y el Caribe*.

Naciones Unidas (2021). *Informe del relator especial sobre derechos humanos al agua potable y saneamiento Sr. Pedro Arrojo Agudo. Riesgos e impactos de la mercantilización y financierización del agua sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento básico*.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2023). *Respuesta radicado No. 20235292610522*.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] y Organización Mundial de la Salud [OMS] (2023). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000 - 2022*.

Unidad de Planeación Minero-Energética (2023). *Respuesta al comunicado: Petición formulada con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992. Radicado UPME 20231110124902*.

Leyes y sentencias

Ley 142 de 1994. (1994, 11 de julio). Diario oficial No. 41.433. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>

Sentencia T-270/07. (2007, 17 de abril). Corte Constitucional. (Jaime Araujo Rentería, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-270-07.htm>

Sentencia C-1189/08. (2008, 3 de diciembre). Corte Constitucional. (Manuel José Cepeda Espinosa M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1189-08.htm>

Sentencia T-740/11. (2011, 3 de octubre). Corte Constitucional. (Humberto Antonio Sierra M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>

Sentencia T-761/15 (2015, 11 de diciembre). Corte Constitucional. (Alberto Rojas Ríos M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-761-15.htm>

Sentencia T-318/18 (2018, 3 de agosto). Corte constitucional. (Alejandro Linares Cantillo M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-318-18.htm>

Ley 2044 de 2020. (2020, 30 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No 51.391

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2044_2020.html

Sentencia C-154 de 2020 (2020, 28 de mayo). Corte Constitucional. (José Fernando Reyes Cuartas M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-154-20.htm>

Sentencia – 02436-01 (AC). (2020). Consejo de Estado. (Sección Primera).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/228/05001-23-33-000-2015-02436-01.pdf>

Sentencia C-186/22. (2022, 1 de junio). Corte Constitucional. (Gloria Ortiz, M.P).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>

Sentencia T-337/23 (2023, 4 de septiembre). Corte Constitucional. (Cristina Pardo Schlesinger, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-337-23.htm>

Prensa

Revista Semana (2023, julio 21). “Democratizaremos los servicios públicos”: el superintendente

Dagoberto Quiroga revela en SEMANA cuales son los polémicos planes del gobierno

Petro para este sector. SEMANA.

<https://www.semana.com/politica/articulo/democratizaremos-los-servicios-publicos-el-superintendente-dagoberto-quiroga-revela-en-semana-cuales-son-los-polemicos-planes-del-gobierno-petro-para-este-sector/202334/>