



Informe temático

Conflictividad social en la Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios.

Caso Bolívar, Sucre y Córdoba

2024

Defensoría del Pueblo



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FUPAD
FUNDACIÓN PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

ISBN: : 978-628-7743-21-2

© Defensoría del Pueblo
© Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID),
© Fundación Panamericana para el Desarrollo
(FUPAD)

Obra de distribución gratuita.
El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o
reproducir, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo. Informe temático:
“Conflictividad social en la Prestación de Servicios
Públicos Domiciliarios. Caso Bolívar, Sucre y Córdoba.”
Páginas: 96
Bogotá, D. C., 2024.

Defensoría del Pueblo
<https://www.defensoria.gov.co/>

**Fundación Panamericana para el Desarrollo
(FUPAD)** <https://www.fupad.org>



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo

Roberto Molina Palacios
Vicedefensor del Pueblo

Margarita Barraquer Sourdis
Secretaria General

Constanza Clavijo
Secretaria Privada

Jorge Enrique Calero Chacón
**Defensor Delegado para la Prevención y
Transformación de la Conflictividad Social**

Disclaimer:

Este documento fue posible con el apoyo del pueblo
americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para
el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este
documento es responsabilidad exclusiva de la Defensoría del
Pueblo y FUPAD y no refleja necesariamente las opiniones
de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

COORDINACIÓN Y EDICIÓN GENERAL

Secretaría Técnica del Comité Editorial

Carolina Vergel Tovar
**Directora Nacional de Promoción y Divulgación de
Derechos Humanos**

ELABORADO POR

Equipo Técnico Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD)

Roberto Obando
Director de País FUPAD Colombia

Joshua Mitrotti Ventura
Director Somos Comunidad

Alejandro Téllez Rojas
Subdirector Somos Comunidad

Angélica Mican Piñeros
Gerente de Comunicaciones Somos Comunidad

Alejandro Cruz Guzmán
Líder de Cohesión Social Somos Comunidad

Juan David Bello Guevara
Consultor Senior para Gobierno

María Natalia Zapata Callejas
Contratista

Jairo Andrés Silva Muñoz
Contratista

Equipo Técnico Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social

Jorge Enrique Calero Chacón
Defensor Delegado

Juliet Andrea Soler Herrera
Profesional Especializada

Fernando Estrada Ramírez
Profesional Especializado

Diseño y diagramación
Wilmer Camilo Pulido Aguirre

Corrección de estilo
Delegada para la Prevención y Transformación de la
Conflictividad Social

Fotografías
Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Impresión
datos del impresor - CAMBIAR
Impreso en Colombia



Agradecimientos:

Un agradecimiento especial a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y al Programa Somos Comunidad, por el apoyo técnico y la cooperación brindada para la elaboración del presente documento.



Contenido

Presentación.....	9
Glosario.....	11
1. Metodología	15
2. Introducción.....	17
3. Conflictividad social y acceso a servicios públicos domiciliarios en Colombia.....	22
4. Conflictividad social relacionada con el acceso a los servicios públicos domiciliarios.	
Estudio de caso: departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba	38
4.1 Bolívar	38
4.2 Córdoba	48
4.3 Sucre.....	58
5. Conclusiones.....	71
6. Recomendaciones	76
7. Referencias	79
8. Anexos: Cuadro comparativo: conflictos sociales manifiestos, NBI y	
cobertura servicios públicos	84
Marco institucional relacionado con el acceso a los servicios públicos domiciliarios.....	85
Fotografías	94

Índice de tablas y gráficas

Tablas

Tabla 1. Distribución de actores, entrevistas en campo	16
Tabla 2. Sectores con mayor prevalencia de conflictos sociales manifiestos	24
Tabla 3. Eventos conflictos sociales manifiestos servicios públicos, por sector, años 2022 – 2024*	25
Tabla 4. Principales municipios de Colombia donde se han presentado eventos conflictos	
sociales manifiestos por servicios públicos, por sector, años 2022 – 2024*	30
Tabla 5. Participación Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales	
manifiestos por servicios públicos, por departamento, años 2022 – 2024*	33
Tabla 6. Participación Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales	
manifiestos por servicios públicos, por municipio, años 2022 – 2024*	34
Tabla 7. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- Cuadro comparativo	
Nacional -Bolívar	39
Tabla 8. Municipios de Bolívar con NBI sobre el 50%.....	40
Tabla 9. Municipios de Bolívar con el componente de servicios (NBI) sobre el 50%	40
Tabla 10. Eventos de conflictos sociales manifiestos por servicios públicos en el departamento de	
Bolívar, por año y municipio	42
Tabla 11. Acceso al servicio de energía ECV. Cuadro comparativo Nacional -Bolívar	44
Tabla 12. Acueducto ECV. Cuadro comparativo Nacional -Bolívar	46
Tabla 13. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- Cuadro comparativo Nacional -Córdoba	49
Tabla 14. Municipios de Córdoba con NBI sobre el 50.....	50



Tabla 15. Municipios de Córdoba con el componente de servicios (NBI) sobre el 10%	50
Tabla 16. Eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos en el departamento de Córdoba, por año y municipio.....	52
Tabla 17. Acceso al servicio de energía ECV. Cuadro comparativo Nacional -Córdoba	54
Tabla 18. Cobertura servicio de acueducto ECV. Cuadro comparativo Nacional - Córdoba	56
Tabla 19. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- Cuadro comparativo Nacional -Sucre.....	59
Tabla 20. Municipios de Sucre con NBI sobre el 40%.....	60
Tabla 21. Municipios de Sucre con el componente de servicios (NBI) sobre el nivel general del departamento	60
Tabla 22. Eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos en el departamento de Sucre, por año y municipio.....	62
Tabla 23. Cobertura servicio de acueducto ECV. Cuadro comparativo Nacional - Sucre	67
Tabla 24. Acceso al servicio de gas natural ECV. Cuadro comparativo Nacional - Sucre.....	69
Tabla 25. Cobertura recolección de basuras ECV. Cuadro comparativo Nacional - Sucre.....	70

Gráficas

Gráfica 1. Comportamiento de eventos de conflictos sociales manifestados, servicios públicos domiciliarios. Años 2022 – 2024*.....	23
Gráfica 2. Comportamiento de eventos de conflictos sociales manifestados, servicios públicos domiciliarios, trimestres.....	24
Gráfica 3. Comportamiento conflictos sociales manifestados, sector agua y luz, 2022, 2023, 2024(ago.)	25
Gráfica 4. Demandas involucradas en los eventos de conflictos sociales por tipo de servicio público	26
Gráfica 5. Tipo de mecanismo utilizado por los manifestantes en conflictos sociales por servicios públicos.....	27
Gráfica 6. Bloqueos o cortes de Ruta en conflictos sociales por servicios públicos, por región geográfica	28
Gráfica 7. Eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos, 2022 a 2024(ago.), por departamento.....	29
Gráfica 8. Eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos de energía y agua, 2022 a 2024(ago.), por departamento	31
Gráfica 9. Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024.....	32
Gráfica 10. Mapa Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024.....	35
Gráfica 11. Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024, por tipo de mesa	36
Gráfica 12. Rol desempeñado por la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024.....	36
Gráfica 13. Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024, por tipo de servicio afectado.....	37
Gráfica 14. Total de casos registrados en Bolívar. 2022 – 2024. Eventos de conflictos sociales manifestados asociados a servicios públicos domiciliarios	41
Gráfica 15. Conflictividad social manifiesta, por sector de servicios públicos domiciliarios en Bolívar	43
Gráfica 16. Eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos domiciliarios en el departamento de Córdoba 2022 a 2024*.....	51
Gráfica 17. Conflictividad social manifiesta, por tipo de sector de servicios públicos domiciliarios, departamento de Córdoba.....	53
Gráfica 18. Total de casos registrados en Sucre. 2022 – 2024. Eventos de conflictos sociales manifestados asociados a servicios públicos domiciliarios	61
Gráfica 19. Conflictividad social manifiesta, por sector de servicios públicos domiciliarios, departamento de Sucre	63

Presentación

Este informe presenta el panorama de la conflictividad social relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Además, da cuenta de los factores que originan las problemáticas, cuellos de botella y deficiencias en la prestación de los servicios de, energía eléctrica, acueducto, gas, aseo y alcantarillado, así como los actores que dan lugar a expresiones de conflictividad.

Se analiza el comportamiento y respuesta de las autoridades a las demandas y protestas ciudadanas, así como los espacios de diálogo que se han instalado junto con las perspectivas de escalamiento de la conflictividad social en este sector, atendiendo a los distintos factores que inciden en su dinámica. Se describe igualmente el rol desempeñado por la Defensoría del Pueblo en su condición de garante y mediador, en los distintos escenarios de conflictos sociales manifiestos donde ha intervenido.

Este informe temático toma como estudio de caso, los departamentos de la costa norte de Colombia. En particular, la conflictividad suscitada en los territorios de Córdoba, Sucre y Bolívar. Describe para cada uno de los departamentos mencionados, los escenarios de riesgo de escalamiento de la conflictividad social en materia de servicios públicos.

Finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades y actores privados, orientadas al despliegue de acciones que atiendan a las demandas expresadas por la población, en clave de garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales, como condición para el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo



Glosario

Área pública: De acuerdo con el Decreto 1077 de 2015, es aquella destinada al uso, recreo o tránsito público, como parques, plazas, plazoletas y playas salvo aquellas con restricciones de acceso.

Conflictividad Social: se caracteriza por la existencia de al menos dos partes adversarias, la presencia de intereses yuxtapuestos y la existencia de un “algo” en torno de lo cual giran los intereses de las partes. Pero por sus características estructurales, de baja intensidad y no confrontación directa entre los diferentes actores, la conflictividad social se refiere a circunstancias en las cuales se presentan mayores oportunidades de utilizar el diálogo, la mediación y la negociación, con el fin de prevenir su transformación en conflictos sociales de gran impacto.

Para Naciones Unidas, la conflictividad social es la dinámica resultante de: *“situaciones complejas y de conflictos con muchas dimensiones y causas, que con el correr del tiempo no han logrado resolverse en sus raíces más profundas”*; (...) *“que se arraigan, se dinamizan, intersectan y retroalimentan unos a otros en un período de tiempo determinado, sin que sean la simple suma de conflictos puntuales”* (Defensoría del Pueblo, Resolución 073 de 2020)).

Conflicto Social: se define como “aquella situación en la que dos o más grupos perciben que sus intereses son mutuamente incompatibles, hacen público su desacuerdo y buscan movilizar apoyos y aliados en un contexto de confrontación y permanente oposición” (CINEP, 2016; página 14).

A partir del enfoque de derechos, la Defensoría del Pueblo entiende el conflicto social como la expresión manifiesta de insatisfacción de un grupo humano frente a situaciones de exclusión social o vulneración de derechos, generada por acciones u omisiones del Estado frente a sus deberes públicos de protección y garantía de los derechos humanos, o de los particulares con respecto de sus obligaciones de respeto de estos.

Dado que los conflictos sociales se encuentran estructurados por las dinámicas territoriales y los contextos en los que se desarrollan, pueden responder a problemas de distinta naturaleza: territoriales, de gobernabilidad o gobernanza, económicas, culturales e interculturales, ambientales, inter e intraétnicos, de género, o laborales entre otras. Por lo tanto, suelen involucrar diferentes motivaciones y actores sociales, tales como: comunidades, particulares, empresas e instituciones del Estado y del gobierno (Defensoría del Pueblo, Resolución 073 de 2020).

Consumo de subsistencia: “Se define como consumo de subsistencia, la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente puedan ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Se establece el Consumo de Subsistencia en 173 kWh-mes para alturas inferiores a 1.000 metros sobre el nivel del mar, y en 130 kWh-mes para alturas iguales o superiores a 1.000 metros sobre el nivel del mar” (CREG, Resolución 355 de 2004).

Consumo facturado: “Es el liquidado y cobrado al suscriptor o usuario, de acuerdo con las tarifas autorizadas por la Comisión para los usuarios regulados, o a los precios pactados con el usuario, si éste es no regulado. En el caso del servicio de energía eléctrica, la tarifa debe corresponder al nivel de tensión donde se encuentra conectado directa o indirectamente el medidor del suscriptor o usuario.” (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Consumo no autorizado: este concepto hace referencia al “consumo realizado a través de una acometida no autorizada por la empresa, o por la alteración de las conexiones o de los equipos de medición o de control, o del funcionamiento de tales equipos.” (Ministerio de Minas y Energía, 1997).



Estructura de conflictividad social: (es una situación que ocurre) cuando las diferencias de intereses y valores alrededor del acceso o garantía de los derechos no pueden ser tramitadas a través de instancias estatales o privadas, se generan escalamientos de las controversias que pueden limitar y afectar el disfrute de los derechos humanos, la equidad, la justicia social, la paz y la tranquilidad (Defensoría del Pueblo, Resolución 073 de 2020).

Comercialización de energía eléctrica: hace referencia a la “*actividad consistente en la compra de energía eléctrica en el mercado mayorista y su venta a los usuarios finales, regulados o no regulados. Quien desarrolla esta actividad se denomina comercializador de energía eléctrica*”, (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Comercialización de gas combustible: es la “*actividad de compra y venta de gas combustible en el mercado mayorista y su venta con destino a otras operaciones en dicho mercado o a los usuarios finales, regulados o no regulados. Quien desarrolla esta actividad se denomina comercializador de gas combustible*.” (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Demandas sociales: es un recurso con el cual la colectividad evidencia las necesidades de un cambio o transformación social. De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos –OEA- y El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), detrás de los conflictos hay una serie de demandas que, de acuerdo con sus pretensiones, pueden clasificarse en:

- Demandas por la reproducción social: aquellas relacionadas con las expectativas de obtener mejores condiciones de vida, salarios, generación de empleo, acceso y calidad de la educación, y encaminadas a confrontar medidas económicas que perjudican el nivel de vida de la población.
- Demandas institucionales y de gestión: referidas al campo de la gestión institucional eficaz y eficiente del Estado en la prestación de los servicios públicos, el acceso a la justicia, problemas legales-judiciales o incumplimiento de acuerdos y convenios.
- Demandas por la reproducción cultural, en las cuales se contraponen diferentes visiones y dinámicas de convivencia intercultural, asociadas con los conflictos interculturales, ideológicos, políticos, socio ambientales, ecológicos, de género, y aquellos relacionados con el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

Distribución de energía eléctrica: es “*la actividad de transportar energía a través de una red de distribución a voltajes iguales o inferiores a 115 kv. Quien desarrolla esta actividad se denomina distribuidor de energía eléctrica*.” (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Distribución de gas combustible: es “*la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible a través de redes de tubería u otros medios, de conformidad con la definición del numeral 14.28 de la Ley 142 de 1994. Quien desarrolla esta actividad se denomina distribuidor de gas combustible. Para los propósitos de esta resolución, cuando se haga mención del distribuidor de gas combustible, se entenderá referido a la distribución a través de redes físicas, a menos que se indique otra cosa*.” (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Factura de servicios públicos: Es “*la cuenta de cobro que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes prestados, en desarrollo de un contrato de servicios públicos*.” (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Pérdidas no Técnicas de Energía: “*Energía que se pierde en un Mercado de Comercialización por motivos diferentes al transporte y transformación de la energía eléctrica*.” (CREG, 2011).

Pérdidas Técnicas de Energía: *“Energía que se pierde en los Sistemas de Transmisión Regional y/o Distribución Local a causa del transporte y la transformación de la energía eléctrica.” (CREG, 2011).*

Prestador de servicios públicos: es *“Cualquiera de las personas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994. Para los efectos de esta resolución, a tales personas se les denomina “la empresa”.* (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Protesta Social: la Defensoría del Pueblo define la protesta social como aquella manifestación pública de la insatisfacción de un grupo de ciudadanos organizados o no que, en ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, expresa su inconformidad o desacuerdo con las acciones u omisiones del Estado, para generar cambios o mejoras frente a situaciones que considera inaceptables o vulneradoras de sus derechos. Así, la protesta deviene en expresión pública de la existencia de conflictividades y conflictos sociales, en ascenso hacia una situación de crisis (Defensoría del Pueblo, Resolución 073 de 2020).

Sujetos de especial protección constitucional: con la aplicación e interpretación del artículo 13 de la Constitución Colombiana de 1991, se da especial reconocimiento y materialización del principio/ derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, concretado en la creación de una categoría jurídica de *“sujetos de especial protección”*, a través de la cual las personas que pertenecen o se encuentran en determinadas circunstancias de debilidad manifiesta, merecen un trato constitucional y legal preferencial con miras a este reconocimiento.

Residuo sólido: Es *“cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. Igualmente, se considera como residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles. Los residuos sólidos que no tienen características de peligrosidad se dividen en aprovechables y no aprovechables.”* (Decreto 2981 de 2013 *“Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”*, 2013).

Riesgo social: Para el estado colombiano y de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015 (artículo 2.4.1.1.4. Definiciones), el riesgo es *“la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o un grupo de individuos se materialice en daño o agresión. El riesgo está determinado por la gravedad e inminencia de la amenaza, en relación con la vulnerabilidad de la víctima y las capacidades institucionales y sociales. El riesgo está limitado a un espacio y momento determinados”.*

Esta definición, se encuentra en línea con la establecida en el Decreto 1581 de 2017 (artículo 2.4.3.1.5. Definiciones), donde el riesgo es la *“probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, y que puede generar violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades”.*

A la luz de estas definiciones, es posible identificar tres elementos centrales para la definición del riesgo: es la probabilidad de concreción de una amenaza, mediado por las vulnerabilidades de una persona o un colectivo, y las capacidades para hacerle frente al posible daño.

Desde esta perspectiva, para la Defensoría del Pueblo, el riesgo es *“la probabilidad de que una población con determinadas características (género, edad, étnica, estudiantil, trabajadora, entre otras), pueda sufrir deterioro grave de sus derechos por ocurrencia de un evento específico o situación crónica”* (Defensoría del Pueblo, 2014).



Servicios energéticos: Es una gama de servicios técnicos y comerciales que buscan optimizar y/o reducir el consumo de toda forma de energía por parte de los usuarios finales. Para el caso del servicio público de energía eléctrica y gas es un servicio inherente. (Ministerio de Minas y Energía, 2003).

Servicio público de aseo: De acuerdo con lo establecido en la Ley 689 de 2001, este es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Servicio público domiciliario de energía eléctrica: Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

Servicio público domiciliario de gas combustible: En la Ley 142 de 1994, se define este servicio como *“el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria(...)”*.

I. Metodología

La metodología que orienta este informe temático se basa en la investigación social con un enfoque mixto (métodos cualitativos y análisis de estadístico descriptivo), la cual permite recopilar información sobre diferentes aspectos.

Este estudio procura especificar las características de la problemática abordada como objeto de análisis. De acuerdo con Sampieri (1991; 61) la *“descripción puede ser más o menos profunda, pero en cualquier caso se basa en la medición de uno o más atributos del fenómeno descrito”*.

Desde la perspectiva cualitativa, para la construcción de conocimiento, se realizaron entrevistas semiestructuradas, en donde se combinan tanto preguntas abiertas como estructuradas¹. El no contar con un guion u orden fijo, permite mayor flexibilidad para profundizar en temas que se consideren relevantes durante la conversación y obtener información más detallada y significativa. Respecto a la selección los actores se realizó un muestreo intencional bajo los siguientes criterios metodológicos:



Cercanía con la problemática a analizar desde la representación institucional o de organizaciones de base



Disponibilidad y consentimiento para la realización de la entrevista



Diversidad de actores

Así mismo, se realizó un análisis documental para contar con información que permita el encuadre conceptual de la problemática, así como, complementar el panorama descrito por los actores entrevistados.

Por otra parte, la información cualitativa se integró al análisis descriptivo de datos cuantitativos provenientes del sistema de datos abiertos del estado colombiano (DANE, DATOS Abiertos, Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo).

A lo anterior se sumaron los análisis obtenidos de la base de datos del Observatorio de Conflictividad social a cargo de la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, de la cual se extrajo el análisis estadístico descriptivo y cartográfico de la conflictividad social.

Respecto a la información del Observatorio se debe señalar que, desde enero de 2022, la Defensoría del Pueblo a través del Observatorio de Conflictividad Social, realiza un monitoreo de eventos de conflictos sociales manifiestos², registrando y estudiando las protestas ocurridas en el territorio nacional³. Los conflictos que registra el Observatorio responden a situaciones que evidencian la falta de solución a distintos problemas públicos o la aparición de problemas y demandas que afectan a un

¹ El instrumento ha sido definido internamente con la intención de cubrir categorías de análisis como son: la percepción sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, problemáticas asociadas y conflictividad social manifiesta; rol defensorial y recomendaciones desde los actores, respecto a los ajustes de política que permitan atenuar los efectos negativos que puedan derivarse de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

² Los conflictos sociales manifiestos son situaciones en las que se hacen explícitas las diferencias entre dos o más grupos sociales que tienen intereses, necesidades o valores contrapuestos.

³ Se debe señalar que este informe representa una aproximación al comportamiento de los conflictos sociales relacionados con servicios públicos y solo incluye la información de los eventos que han sido conocidos por la institución, según las fuentes consultadas. Por lo tanto, es posible que se hayan presentado manifestaciones que no estén registradas y, por ende, no se contabilizaron en este informe. En razón a lo anterior, este documento presenta una tendencia de este tipo de conflictos principalmente en la región Caribe.



sector de la población y requieren atención, principalmente por parte del Estado⁴.

Todo ello permitió llevar a cabo la compilación y sistematización de información, luego de lo cual se dio paso al análisis con criterios de confiabilidad.

Fuentes de información:

- **Primarias (directas):** “Este tipo de fuentes contienen información original es decir son de primera mano, son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones. Contienen información directa antes de ser interpretada, o evaluado por otra persona.” (González, M., 2015); en este caso, corresponden a las entrevistas semiestructuradas.

Tabla I. Distribución de actores, entrevistas en campo

Sector del actor	Número de actores entrevistados	Lugar de ubicación
Autoridades locales	4	Montería, Sincelejo y Cartagena
Líderes sociales	5	Montería, Sincelejo y Cartagena
Representantes empresa privada	6	Montería, Sincelejo y Sucre
Analistas regionales de la Defensoría del Pueblo	7	Montería, Sincelejo y Cartagena

Entrevistas realizadas entre marzo y abril de 2024, de manera directa, por la Delegada para la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo.

- **Segundarias:** “El proceso de esta información se pudo dar por una interpretación, un análisis, así como la extracción y reorganización de la información de la fuente primaria.” (González, M., 2015). En el caso particular, se tuvieron como fuentes las revisiones de bases de datos, publicaciones, estudios, normatividad y notas de prensa.

Además, se realizó trabajo de campo en los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba con el propósito de contar con la triangulación de fuentes (líderes sociales y representantes gobiernos locales y empresa privada)⁵, y con ello, ahondar en la especificidad de las problemáticas identificadas.

⁴ El monitoreo de los conflictos sociales se realiza observando distintas manifestaciones de protesta como marchas, movilizaciones, plantones, concentraciones, huelgas, cese de actividades, paros, bloqueos, entre otras, las que son registradas por el equipo del Observatorio mediante el monitoreo a medios abiertos de comunicación, redes sociales y la información reportada por las diferentes defensorías regionales.

⁵ Si bien se realizaron solicitudes de información a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), Ministerio de Minas y Energía y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), a la fecha de la elaboración de este informe temático, no se obtuvo respuesta a las mismas.

2. Introducción

En Colombia, el estado y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, reflejan avances significativos en términos de cobertura. Sin embargo, también muestra desafíos significativos en términos de calidad y sostenibilidad, principalmente en zonas rurales.

Aunque el acceso a los servicios públicos domiciliarios es un derecho garantizado constitucionalmente y su prestación está regulada por diferentes leyes y entidades gubernamentales, como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), entre otras, en el país se presentan conflictos sociales manifiestos en los que la ciudadanía demanda la toma de acciones urgentes de parte de los gobiernos locales y del gobierno nacional, ante las deficiencias del sistema. En el nivel nacional, existe una arquitectura institucional robusta que procura garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios con cobertura y calidad. El artículo 365⁶ de la Constitución Política, estableció que los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado, lo que implica asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, previendo además la posibilidad de subsidiarlos para garantizar su acceso. Así mismo, el artículo 311⁷ indicó que es el municipio, el organismo estatal que debe prestar dichos servicios.

Así mismo, las empresas encargadas están obligadas a garantizar la calidad y continuidad del servicio, lo que significa la necesidad de colaboración de todos los involucrados en la relación. Adicional a esto, en el artículo 80 (Constitución Política de Colombia, 1991), se establece el Estado es el responsable de la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

De acuerdo con este marco constitucional y, con la promulgación de las leyes 142 y 143 de 1994, en Colombia se produce un cambio respecto a la política de prestación de servicios públicos domiciliarios en procura de mejorar el acceso a estos, los cuales estaban principalmente concentrados en los centros urbanos del país, dando paso a un modelo en el que el Estado asume el rol de regulador, de manera que, “el sector público (descentralizado) y el sector privado operan como proveedores del servicio” (Gómez, J.E., 2008).

En este contexto, el acceso bajo demanda a los servicios públicos domiciliarios se complementó con la introducción de conceptos como, subsidios, sistemas de medición y tarifas basadas en el consumo; aspectos también regulados en consideración al equilibrio entre el costo y calidad de los servicios, y la capacidad económica de los usuarios.

6 Art 365 de la CP de 1991: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Constitución Política de Colombia, 1991). Concordante con lo establecido en el Art 2 de la CP de 1991: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Constitución Política de Colombia, 1991).

7 Art 311 de la CP de 1991: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” (Constitución Política de Colombia, 1991)



Las normas precitadas establecen la planificación y gestión de recursos para asegurar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios, en aspectos como la formulación de planes, programas de inversión y acciones para mejorar la eficiencia; la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la prestación de servicios públicos, así como en la supervisión y control de las empresas prestadoras, de manera que se garantice el acceso equitativo a través de políticas de subsidios, programas de extensión de cobertura y proyectos de inversión pública.

Además, se cuenta con un sistema de vigilancia y control a través de entidades reguladoras como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)⁸, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG, entidades encargadas de regular y supervisar la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas combustible⁹, respectivamente.

Por su parte, la Corte Constitucional ha emitido varios pronunciamientos en esta materia. Se destacan, entre otras, la Sentencia C-1162 del año 2000, en la que estableció que las funciones de regulación atribuidas a las comisiones de regulación deben acatar la ley y los lineamientos gubernamentales. Además, aclara que:

“Para la Corte resulta claro que la regulación de los servicios públicos domiciliarios (...), es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias”(Corte Constitucional, 2000).

La Sentencia C-041 de 2003 (Servicios públicos en el estado social de derecho), en la cual se señala que los servicios públicos se caracterizan por:

“(i) tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los municipios, en tratándose de los servicios públicos domiciliarios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden conceder subsidios para las personas de menores ingresos.”

También es relevante la Sentencia C-741 de 2003, en la que se hace referencia a la actividad de las “organizaciones autorizadas” o empresas que lleven a cabo la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Al respecto se señala que, estas se deben orientar al:

“(...) mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados y de la comunidad en general, así como al logro de fines altruistas en favor de grupos marginados, o discriminados, sin que ello signifique que su objeto no pueda comprender que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con eficiencia y calidad en beneficio también de los usuarios de los mismos (...).”¹⁰

⁸ Ley 142 de 1994, artículo 69.

⁹ Ley 142 de 1994, artículo 74.

¹⁰ “GRUPO MARGINADO-Alcance. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, y tan solo a manera de ejemplo, un grupo marginado puede estar compuesto por (i) personas que por su condición económica, física o mental, se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta; (ii) personas que en razón de la situación desventajosa en la que se encuentran, suelen ver limitado el ejercicio y el goce efectivo de sus derechos fundamentales; (iii) disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos que son objeto de aislamiento, estigmatización, maltrato, incompreensión o discriminación lo cual conduce a su marginamiento; (iv) población en situación de extrema pobreza, o en condiciones de

Por su parte, en la Sentencia T-140 de 2017 (Derecho al agua potable), la Corte reiteró lo señalado en la Sentencia T-280 de 2016 y estableció que dichos sistemas de saneamiento básico deben:

“(i) cumplir con todas las normas técnicas y/o contractuales relativas al tipo de solución de saneamiento básico instalado en un bien inmueble, teniendo en cuenta los principios que rigen la prestación de los servicios públicos; (ii) garantizar la seguridad personal e higiene del conjunto de instalaciones que componen el sistema, y (iii) garantizar la intimidad del sujeto titular del saneamiento básico. Además, conforme lo exigen los tratados internacionales referidos anteriormente, adquiere especial relevancia garantizar estas características cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo, las mujeres, los niños y las niñas”.

En la Sentencia T 406 de 2018, la Corte Constitucional estableció que los servicios públicos deben prestarse atendiendo cuatro condiciones:

“(i) Eficiencia y calidad, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio. (ii) Regularidad y continuidad, características que hacen referencia a la ausencia de interrupciones colectivas o individuales injustificadas, de suerte que el tiempo en que se presta el servicio sea apto para satisfacer de forma permanente las necesidades de los usuarios. (iii) Solidaridad, que exige la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable; y (iv) universalidad, que involucra la ampliación permanente de la cobertura del servicio hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional”.

En la Sentencia C-504/20, la Corte indica que la prestación de los servicios públicos constituye una función inherente a los fines del Estado Social de Derecho:

“Conforme lo ha destacado esta corporación, por su estrecha vinculación con la satisfacción de los derechos de las personas -como la vida y la salud-, el Constituyente de 1991 concibió la prestación de los servicios públicos como una función inherente a la finalidad social del Estado, imponiéndole a éste la obligación correlativa de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (C.P. art. 365). Con ese objetivo, el propio Constituyente estableció los principios y lineamientos básicos que deben regir la prestación de los servicios públicos y delegó en el Legislador la facultad para fijar su régimen jurídico, en particular, el régimen aplicable a los servicios públicos domiciliarios”.

En la Sentencia de tutela, T-180/21, al referirse al debido proceso administrativo en materia de servicios públicos domiciliarios, y la reclamación sobre valores de facturación, señaló que:

“(...) hubo vulneración del derecho fundamental al debido proceso, toda vez que la accionada [1] negó la posibilidad de contradecir las facturas con las que, la actora no estaba de acuerdo... [2] Se limitó a reiterar las respuestas y cobró los valores en discusión, e informó que en caso de no cancelar los mismos se procedería a la suspensión del servicio, sin tener en cuenta dos factores fundamentales i) que la accionante realizó pagos parciales todos los meses, y ii) que en su vivienda habitan sus dos hijos menores quienes son sujetos de especial protección... [3] dio respuestas superficiales, evasivas a las

manifiesta injusticia material y vulneración de la dignidad humana; o (v) un grupo de la población que no está en capacidad de participar del debate público y que, por lo tanto, no tiene voz propia en la adopción de las decisiones políticas que lo afectan. Así, el concepto de grupo marginado es más amplio que el de grupo discriminado. Comprende no solo a personas que han sido colocadas en una situación de desventaja por decisiones estatales, políticas públicas o prejuicios sociales, sino además a quienes, dadas las condiciones reales en que viven, sin importar la causa, están en una situación de exclusión social, no se han incorporado a las actividades económicas acudiendo a las formas ordinarias para ello o están en la imposibilidad material de acceder a los beneficios de una sociedad organizada”. En: Sentencia C-741 de 2003.



denuncias de la accionante sobre las conexiones ilegales del contador de energía eléctrica, y no prestó la adecuada diligencia a los reclamos sobre el aumento excesivo del valor de la factura de energía eléctrica... [4] En relación con el acuerdo de pago, encuentra este Tribunal que éste se produjo en un contexto de vulneración al debido proceso, lo cual afecta su validez”.

Finalmente, es importante mencionar la Sentencia de tutela, T-337-23, que alude al suministro de energía eléctrica y la protección constitucional en casos de conexidad con derechos fundamentales:

“(...) (El Municipio accionado) desconoció los derechos fundamentales del accionante y los habitantes de la vereda... a su dignidad humana, salud, educación, vida en condiciones dignas, trabajo y vivienda digna, por la falta de gestión para el efectivo suministro del servicio público de energía eléctrica en la vereda donde residen (...), en los eventos en que se puedan ver afectados derechos fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la igualdad, los derechos de las personas en situación de discapacidad, la educación, la seguridad personal, la salud, la salubridad pública etc., ..., la acción de tutela se torna procedente para garantizar la protección de los derechos que sean amenazados o vulnerados (...) la ausencia de suministro de energía eléctrica puede derivar en la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida en condiciones dignas, salud, educación, trabajo y vivienda digna (...), el suministro de energía eléctrica es un deber en cabeza del Estado por tratarse de una manifestación de los fines esenciales del Estado que se orientan a la consecución del bien común y el bienestar general (...)”.

No obstante, los avances reseñados en materia normativa, de políticas y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se evidencian problemáticas relacionadas con interrupciones frecuentes en el suministro de agua y energía eléctrica, lo que, sumado a las altas tarifas, afecta especialmente a comunidades en situación de vulnerabilidad.

En lo referente a la sostenibilidad, el país se encuentra ante la posibilidad de enfocar esfuerzos en la gestión adecuada de los recursos naturales, mejorar la infraestructura y aumentar la inversión en nuevas tecnologías, más eficientes y respetuosas con el medio ambiente. Además, la prestación de los servicios públicos enfrenta desafíos financieros debido a problemas como la mora en los pagos y la falta de recursos para mantenimiento e inversión.

A la falta o interrupción en la prestación de servicios domiciliarios, se suman otros elementos como la presencia de grupos armados ilegales que dificultan la normalización de la infraestructura en algunos lugares, y, la falta de inversión estatal, en entornos caracterizados por la pobreza y la marginalidad, lo cual agrava las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades.

Por todo lo anterior, resulta fundamental que las autoridades cuenten con una política que parta de un enfoque integral, que aborde tanto las necesidades inmediatas relacionadas con el acceso a servicios básicos, simultáneamente con los problemas subyacentes de pobreza, desigualdad y conflictos sociales, con el objetivo de alcanzar el bienestar integral y la mejora de la calidad de vida de la población.

A partir de estos elementos, el presente estudio busca abordar los factores que caracterizan los conflictos sociales manifiestos asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, con énfasis en los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar, debido a su correspondencia con el número de eventos de conflictos sociales manifiestos, su proximidad geográfica y dinámicas sociales compartidas.

Este documento está estructurado en seis secciones: la introducción general y la metodología de trabajo, la cual se basa en un enfoque mixto de investigación en el que se triangula información cualitativa con datos estadísticos de diversas fuentes. Continúa con un análisis del panorama general de los conflictos sociales manifiestos, el cual se concentra en el análisis de la situación de los departamentos antes mencionados.

Las conclusiones y recomendaciones finales, enfatizan la importancia de la capacidad institucional para la toma de decisiones con participación social, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios. Esta, entendida como la buena gestión de los asuntos públicos para la toma de decisiones con la participación de los actores sociales implicados (Rosas Huerta, A., 2008), mediante la cual es posible atender necesidades vitales que mejoran el bienestar integral y generan bienestar social.



3. Conflictividad social y acceso a servicios públicos domiciliarios en Colombia

3.1 Panorama general de la conflictividad Social asociada a la prestación de servicios públicos domiciliarios

Desde enero de 2022 el Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, realiza un monitoreo de eventos de conflictos sociales manifiestos¹¹, en el que se registra y analiza las protestas sociales o manifestaciones públicas ocurridas en el territorio nacional¹².

Los conflictos se monitorean, observando distintas manifestaciones de protesta (marchas, movilizaciones, plantones, concentraciones, huelgas, cese de actividades, paros, bloqueos, entre otros), las cuales en su mayoría son canalizadas a través del diálogo y la negociación entre las partes involucradas.

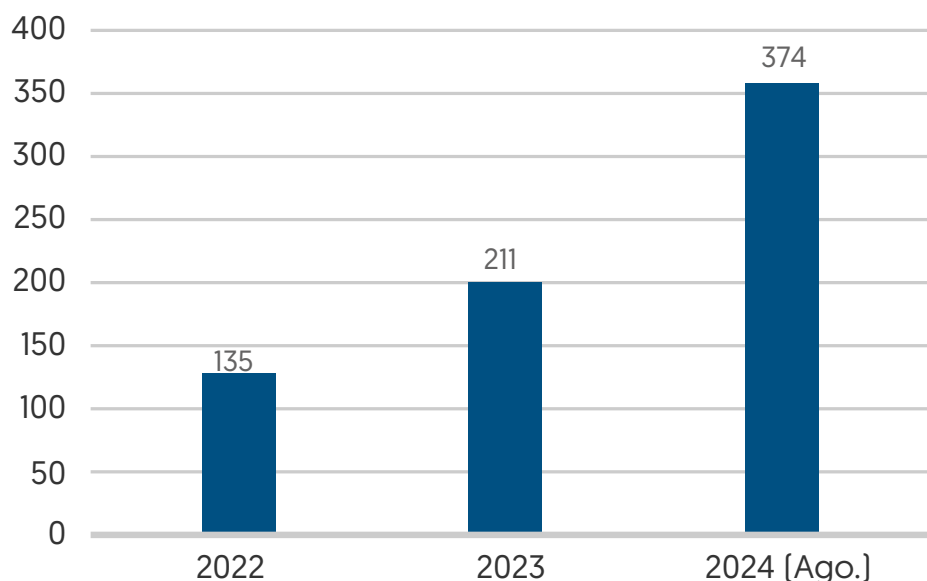
En este sentido, en el periodo del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024, el Observatorio registró 5938 eventos de conflictos sociales manifiestos, en los que 720, esto es un 12%, tuvieron relación directa con la prestación y acceso a los servicios públicos domiciliarios.

En términos generales, las cifras entre 2022 y 2023 muestran una tendencia al alza, al pasar de 135 a 211 casos, lo que representa un 56% de incremento. Entre el 01 de enero al 31 de agosto de 2024 se mantuvo esa tendencia, pues se registraron 374 eventos, lo que representa el 177% de todos los eventos ocurridos en 2023.

¹¹ Los conflictos sociales manifiestos son situaciones en las que se hacen explícitas las diferencias entre dos o más grupos sociales que tienen intereses, necesidades o valores contrapuestos.

¹² Se debe señalar que la información presentada es una aproximación al comportamiento de los conflictos sociales en Colombia, y que solo contiene la información de los hechos que han sido conocidos por la institución, según las fuentes de consulta. Por lo tanto, es posible que hayan existido manifestaciones que no se encuentren registradas, y que en consecuencia no hayan sido contabilizadas para la realización de este informe. En razón a lo anterior, este documento presenta una tendencia de los conflictos sociales en el país

Gráfica I. Comportamiento de eventos de conflictos sociales manifiestos, servicios públicos domiciliarios. Años 2022 – 2024*



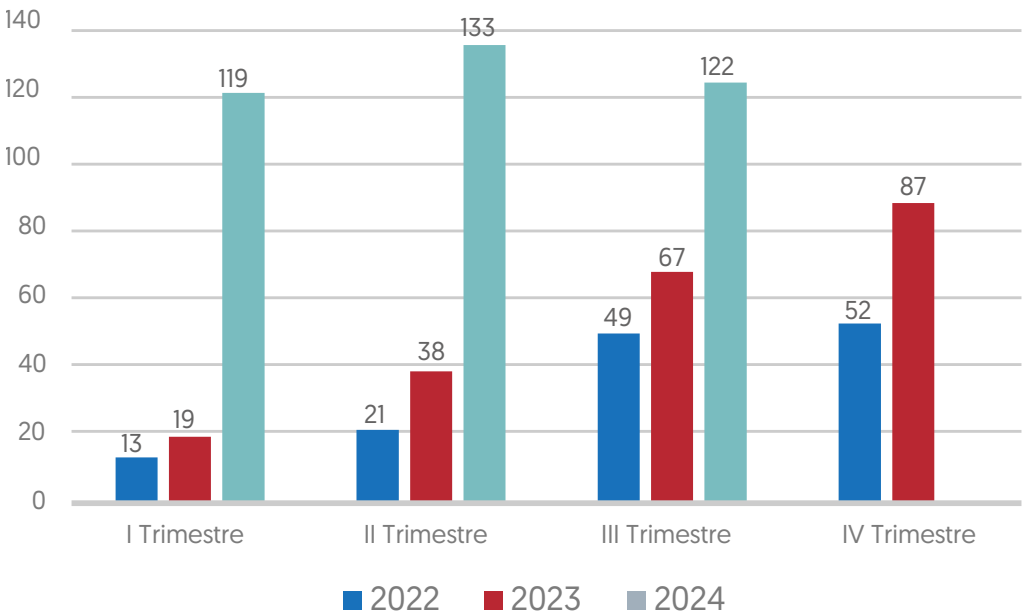
Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo.
Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

A nivel de trimestres, en el primero de 2023 se presentaron 13 hechos; para este mismo periodo en 2022 19, y para 2024 la cifra fue de 119¹³, para el segundo trimestre el comportamiento es similar, 21 (2022), 38 (2023) y 133 (2024) como se muestra en la siguiente gráfica. Para los tres años, se observa una tendencia al alza de un trimestre a otro, aunque no se incluye la información de los dos trimestres restantes de 2024, por la coyuntura actual que viven el país en materia de servicios públicos y los impactos que viene teniendo el fenómeno de la Niña, se prevé que esta tendencia se mantenga para lo que resta de 2024, afectando principalmente a la región Caribe, donde adicionalmente se ha solicitado la intervención de la empresa Air-e.

¹³ Es relevante señalar que algunos de estos aumentos significativos pueden atribuirse a la evolución y aplicación de instrumentos técnicos en la recolección de información, así como al fortalecimiento del Observatorio, lo cual ha mejorado el proceso de registro y sistematización de la información. Así mismo, existen elementos de contexto que particularmente para 2024, también pueden ser factores explicativos del incremento de los conflictos sociales manifiestos del primer trimestre del año 2024, como son el fenómeno del niño que ocasionó fuertes sequías y con ello, desabastecimiento de agua potable; incremento del precio de la energía hidroeléctrica en tanto que cuando se presentan desabastecimientos de agua, se pueden presentar estos aumentos de valor en mercado de la Bolsa de Energía de Colombia. Estos factores pueden explicar las variaciones sustanciales en los datos de un año a otro.



Gráfica 2. Comportamiento de eventos de conflictos sociales manifiestos, servicios públicos domiciliarios, trimestres



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Por sectores, los conflictos asociados al agua y energía son los dos de mayor prevalencia en el país, donde se concentra el 92% (662) de los eventos. En tercer lugar, están los conflictos sociales manifiestos surgidos por inconformidades en la prestación de varios servicios, con el 5% (35). Finalmente, le siguen los que corresponden al sector de aseo y gas domiciliario (2% y 1% respectivamente).

Tabla 2. Sectores con mayor prevalencia de conflictos sociales manifiestos

Servicios	Eventos	%
Energía	366	51%
Agua	296	41%
Prestación de varios servicios	35	5%
Aseo	11	2%
Gas domiciliario	10	1%
Otros	1	0,1%
TOTAL	720	100%

Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

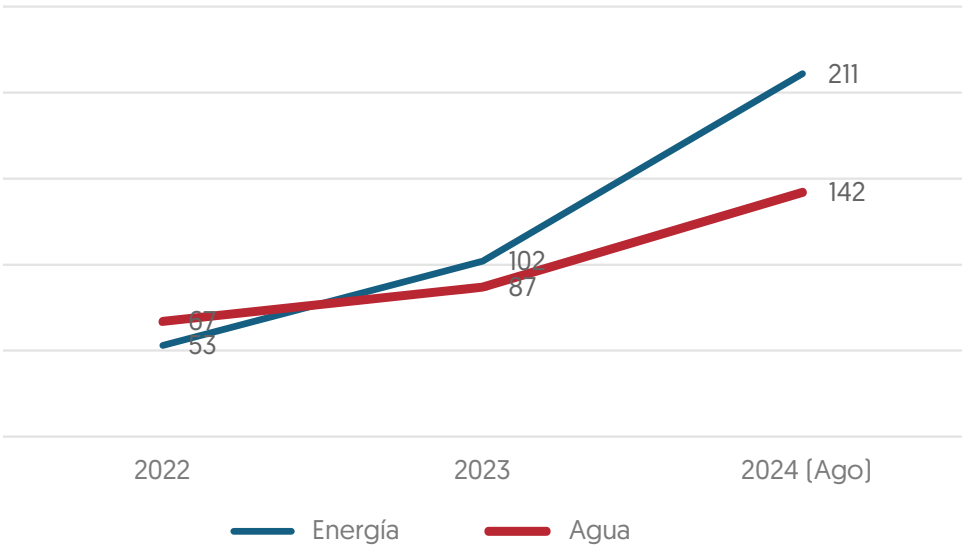
Particularmente, la conflictividad social manifiesta relacionada con la energía eléctrica es el de mayor incremento, pasando de 53 casos a 102 entre los años 2022 y 2023; así mismo, las demandas relacionadas con el servicio de agua potable muestran un comportamiento similar, al pasar de 67 casos a 87 entre los años señalados, como se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla 3. Eventos conflictos sociales manifiestos servicios públicos, por sector, años 2022 – 2024*

Sector	2022	2023	Variación*	2024*	Total
Energía	53	102	92%	211	366
Agua	67	87	30%	142	296
Prestación de varios servicios	10	16	60%	9	35
Gas domiciliario	2	2	0%	7	11
Aseo	3	3	0%	4	10
Otros	0	1	NA	1	1
Total	135	211	56%	374	720

Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Gráfica 3. Comportamiento conflictos sociales manifiestos, sector agua y luz, 2022, 2023, 2024(ago.).



Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024.

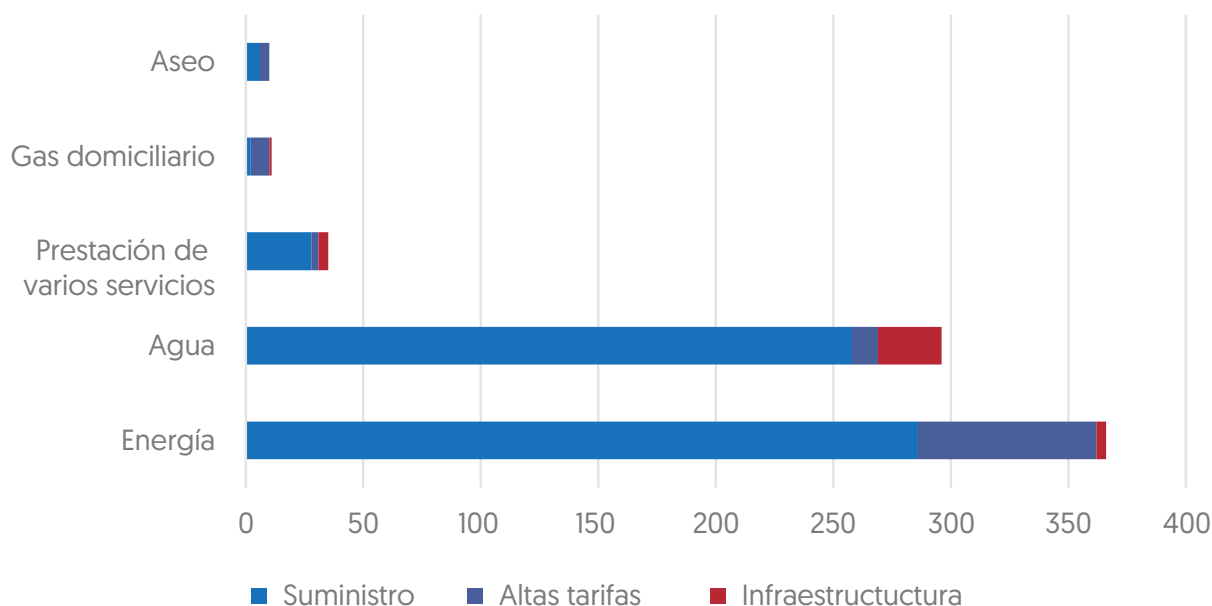
Cabe anotar que una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios -en términos de calidad, eficiencia y cobertura-, es fundamental para potenciar el desarrollo de las comunidades y las personas, al aportar en el bienestar social y económico desde distintas dimensiones, y es también un



indicador de superación de la pobreza. En este sentido, es responsabilidad de los gobiernos -locales y nacionales-, brindar los medios, mecanismos normativos y hacer control a las empresas prestadoras, para asegurar el acceso, además de la apuesta por nuevas tecnologías para diversificar el suministro de los servicios.

Aunado a lo anterior, y en el marco de la conflictividad social que enmarca las demandas de la población, el diálogo social es fundamental para el diseño e implementación de estrategias conjuntas entre los actores -comunidad, gobiernos y empresa privada-, orientadas a la eficiencia de los servicios, el respeto de acuerdos y evitar interrupciones en la prestación de servicios públicos.

Gráfica 4. Demandas involucradas en los eventos de conflictos sociales por tipo de servicio público



Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

En relación con lo anterior, vale la pena señalar que dentro de los 366 eventos de conflictos sociales manifestados que se han presentado en el país asociados al servicio de energía eléctrica, de acuerdo con las cifras del Observatorio para la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, el 78% (286), corresponden a formas de protesta por la falta de continuidad del fluido eléctrico y el 21% (76), por las altas tarifas y el 1% (4) relacionado con fallas en la infraestructura eléctrica.

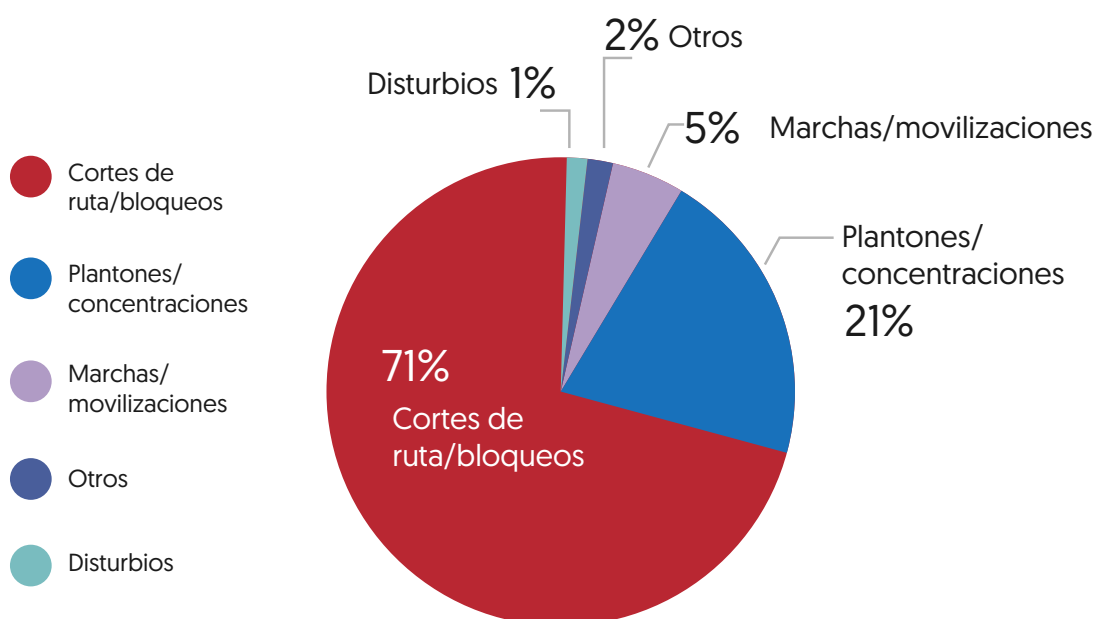
Para el sector de agua, de los 296 eventos de conflicto, el 87% (258), obedecen a inconformidades sobre la continuidad del suministro del servicio, el 19% (27), como demanda para el desarrollo de infraestructura de acueducto y alcantarillado, y el 4% (11), refieren a alza en las tarifas.

En cuanto al servicio de gas domiciliario, los 11 eventos de conflictos sociales manifestados están relacionados con tres tipos de solicitudes: la regulación de las altas tarifas con 8 (73%) casos, 2 (18%), por la continuidad en el suministro del servicio y 1 (9%) por la demanda de infraestructura. Sobre el tema de aseo, se presentaron 10 eventos; en todos se demandan temas relacionados con la recolección de basuras.

3.2 Tipos de mecanismos o formas de expresión de los conflictos sociales manifestos por servicios públicos

Frente a los mecanismos más usados por los ciudadanos para expresar su insatisfacción o inconformidad por acciones u omisiones del Estado o de particulares en cuanto a la prestación de servicios públicos fueron los bloqueos/cortes de ruta (508 casos 71%), plantones o concentraciones (151 casos 21 %), seguidos por marchas o movilizaciones (34 casos, 5%), otros¹⁴ (15 casos 2%), y manifestaciones que escalaron a situaciones de violencia o disturbios (5 casos 1%).

Gráfica 5. Tipo de mecanismo utilizado por los manifestantes en conflictos sociales por servicios públicos



Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

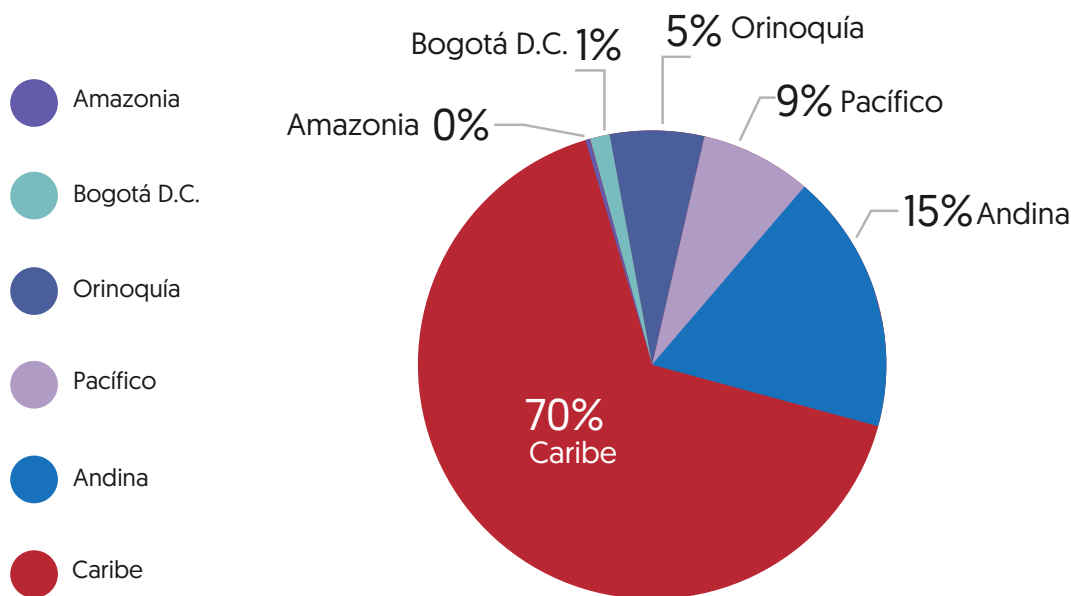
Es de señalar que si bien existen múltiples motivaciones y grupos sociales que utilizan los cortes de ruta o bloqueos de vías para reclamar la atención del Estado o algún particular, durante el periodo de análisis la principal causa que llevó a una población a bloquear una vía fue la deficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios. Es decir que de los 5938 eventos de conflictos sociales manifestos que se presentaron en el país, en 2198 eventos (37%) se implementó este mecanismo como forma de expresión y de éstos, el 23% fueron por conflictos asociados a los servicios públicos.

Igualmente, es relevante mencionar que de estos 508 eventos en los cuales se expresó la inconformidad mediante bloqueos o cortes de ruta, 357 (70%), se presentaron en la región Caribe.

¹⁴ Se refiere a acciones de protesta como quema de recibos, retención temporal de funcionarios o vehículos de las empresas de servicios públicos, entre otras situaciones que no encajan en las categorías preestablecidas por el observatorio.



Gráfica 6. Bloqueos o cortes de Ruta en conflictos sociales por servicios públicos, por región geográfica

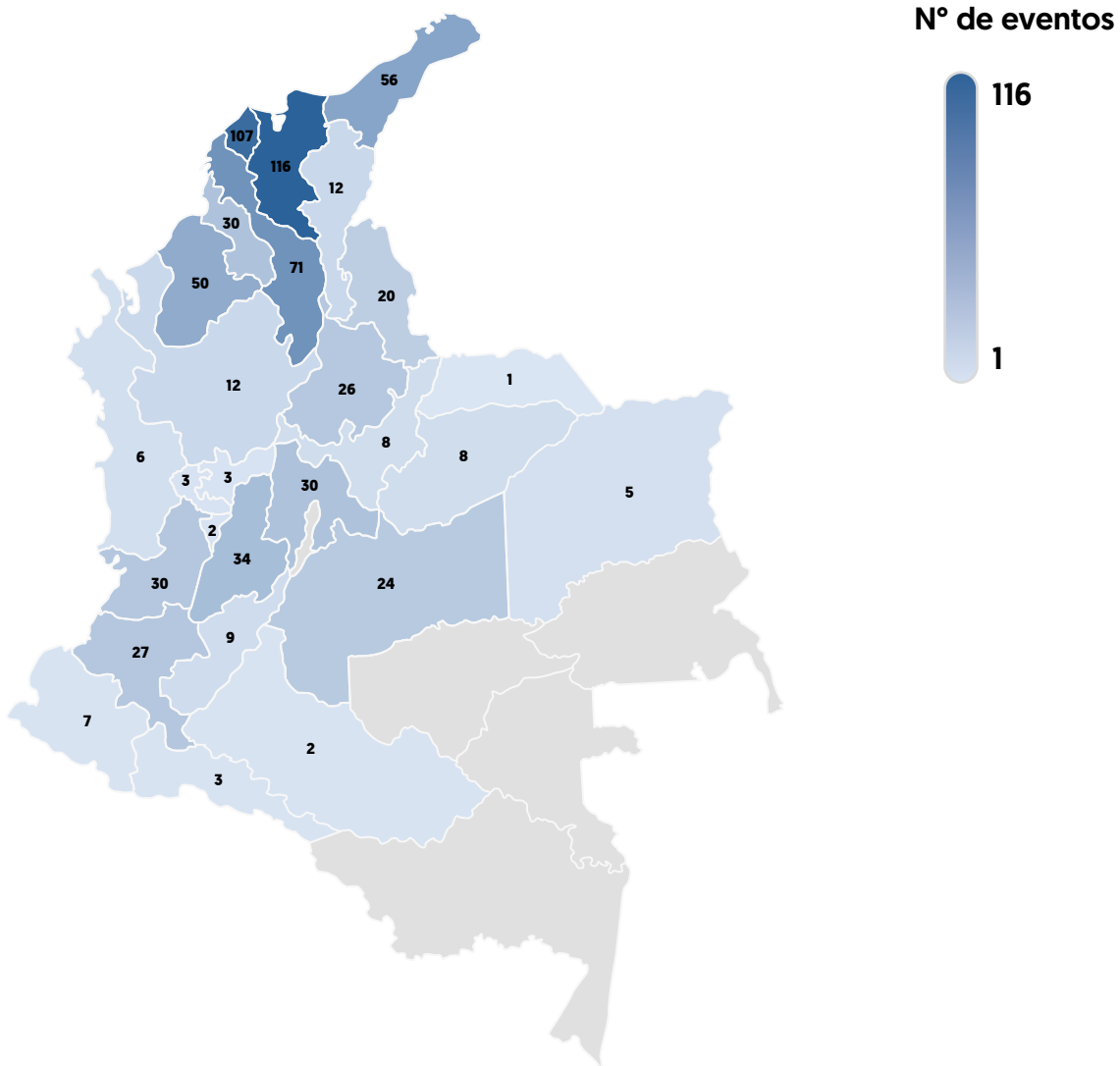


Al revisar la descripción de los hechos, se evidencia que este tipo de bloqueos son una medida desesperada que utilizan las comunidades luego de varias horas, e incluso días sin la prestación de algún servicio como el agua o la energía eléctrica, los cuales son esenciales para el desarrollo de sus vidas y las garantías de sus derechos.

3.3 Ubicación geográfica eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos

En lo que respecta a la ubicación geográfica, los eventos de conflictos sociales se presentaron en 208 municipios de 28 departamentos y el Distrito Capital (1%), concentrándose principalmente en Magdalena (16%; 116), Atlántico (15%; 107), Bolívar (10%; 71), La Guajira (8%; 56), Córdoba (7%; 50), Tolima (5%; 34) y Sucre (4%; 30). Estos siete departamentos concentran el 64% (464) de los 720 casos ocurridos en el periodo de análisis. Como se observa en el mapa, es la Región Caribe donde se presenta un mayor número de eventos de conflictividad social asociados a la prestación de servicios públicos domiciliarios en el país.

Gráfica 7. Eventos de conflictos sociales manifestos por servicios públicos, 2022 a 2024 (ago.), por departamento



Mapa elaborado con cifras del Observatorio para la Conflictividad Social. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Defensoría del Pueblo. Nota, es importante señalar que en el departamento de San Andrés se han registrado 9 eventos.

Respecto al comportamiento por municipios como se observa en la tabla 4, en los tres primeros lugares se encuentran las capitales de los departamentos donde se concentran el mayor número de eventos (Magdalena, Atlántico y Bolívar), seguido de algunas ciudades capitales de otras zonas del país como Ibagué y Villavicencio, pero también otras capitales y municipios de la costa caribe como Ciénaga, Soledad, Riohacha, Sincelejo, Maicao, Malambo, entre otras, lo que reafirma la relevancia que tiene la conflictividad social en materia de servicios públicos en esta región del país.



Tabla 4. Principales municipios de Colombia donde se han presentado eventos conflictos sociales manifestos por servicios públicos, por sector, años 2022 – 2024*

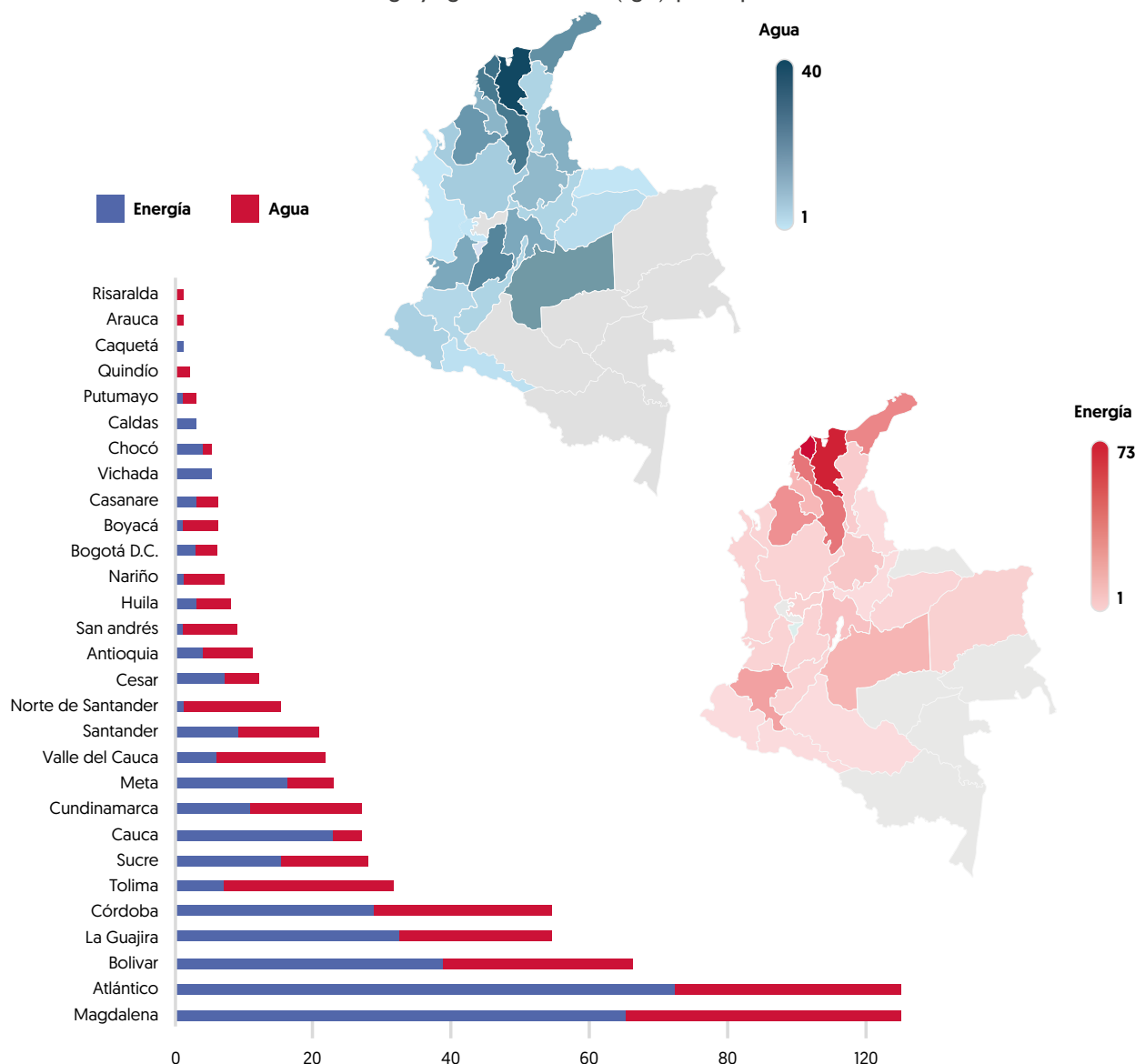
N.º	Principales municipios	Nº de eventos	Porcentajes
1	Santa Marta	60	8%
2	Barranquilla	43	6%
3	Cartagena De Indias	37	5%
4	Ibagué, Tolima	23	3%
5	Ciénaga, Magdalena	15	2%
6	Soledad, Atlántico	15	2%
7	Villavicencio, Meta	15	2%
8	Riohacha, La Guajira	14	2%
9	Sincelejo, Sucre	13	2%
10	Maicao, La Guajira	12	2%
11	Buenaventura, Valle del Cauca	11	2%
12	Malambo, Atlántico	11	2%
13	San José de Cúcuta, Norte de Santander	10	1%
14	Barrancabermeja, Santander	10	1%
15	Luruaco, Atlántico	9	1%
16	Puebloviejo, Magdalena	9	1%
17	San Andrés	9	1%
18	Bogotá, D.C.	8	1%
19	San Bernardo del Viento, Córdoba	8	1%
20	Uribe, La Guajira	8	1%
21	El Banco, Magdalena	7	1%
22	Barrancas, La Guajira	7	1%
23	San Antero, Córdoba	7	1%
24	Montería, Córdoba	7	1%
25	Manaure, La Guajira	6	1%

Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

En cuanto a la territorialización de los conflictos sociales por servicios públicos según el sector o tipo de servicio (agua y energía), como se observa en el grafico 8, si bien la mayor concentración, para ambos servicios se encuentra en los departamentos ya mencionados (Magdalena, Atlántico, Bolívar, La Guajira y Córdoba), se observa que para el caso de energía los eventos de conflicto se han presentado con mayor recurrencia en Atlántico (73), mientras que para el caso del agua el primer lugar lo ocupa Magdalena (40); igualmente, en estos 5 departamentos se han presentado mayor número de manifestaciones por conflictos relacionados con el servicio de energía más que con el servicio de agua; asimismo hay otros departamentos como Valle del Cauca, Tolima, San Andrés, Norte

de Santander y Boyacá, donde tienen mayor frecuencia los conflictos asociados al servicio de agua, y otros como Meta o Cauca donde los aquejan más las situaciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica.

Gráfica 8. Eventos de conflictos sociales manifestados por servicios públicos de energía y agua, 2022 a 2024 (ago.), por departamento



Mapa elaborado con cifras del Observatorio para la Conflictividad Social. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Defensoría del Pueblo. Nota, es importante señalar que en el departamento de San Andrés se han registrado 9 eventos.

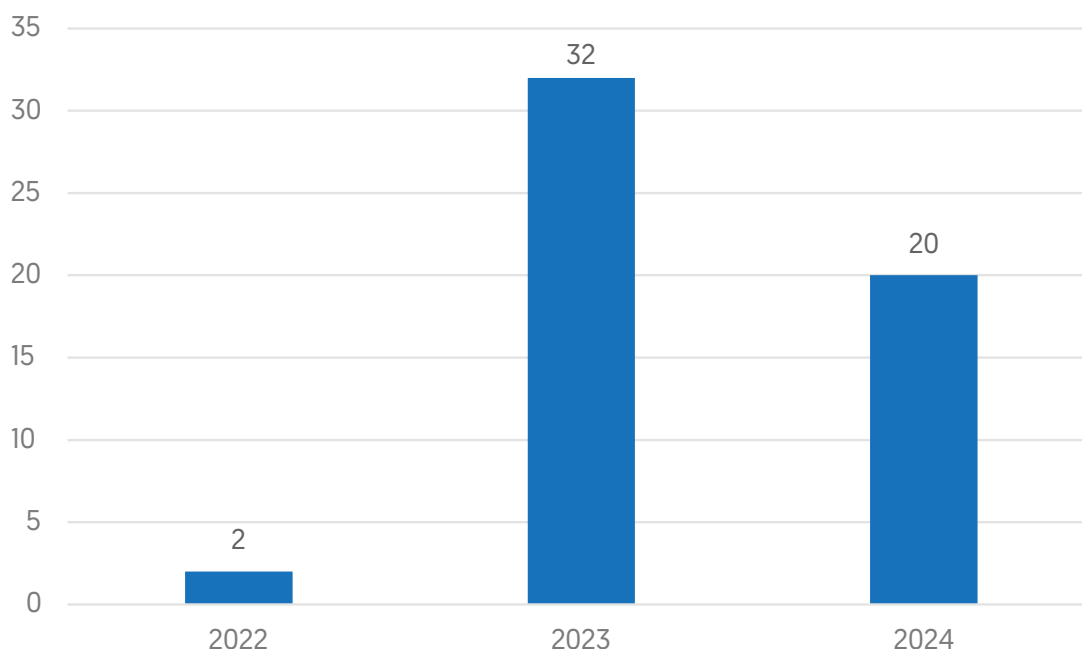
Bajo este panorama, el análisis que precede se centrará en los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba, departamentos que fueron seleccionados en correspondencia a su cercanía geográfica, altas cifras de conflictos sociales manifestados por la prestación de servicios públicos domiciliarios, y dinámicas sociales compartidas.



3.4. Participación de la Defensoría del Pueblo en escenarios de diálogo por conflictos sociales manifiestos por servicios públicos

Entre los años 2022, 2023 y al 31 de agosto de 2024, la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales y delegadas, participó en 54 espacios de diálogo, relacionados con la conflictividad social en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios, desagregados así:

Gráfica 9. Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024



Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Como se puede evidenciar, mientras en 2022, la Defensoría del Pueblo participó en tan solo 02 espacios de diálogo relacionados con la conflictividad social en materia de prestación de los servicios, para el 2023, se da un incremento considerable de participación con 32 espacios; y en el 2024, con corte a agosto, ya se lleva un registro de participación de 20 espacios de diálogo.

Tabla 5. Participación Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales manifestados por servicios públicos, por departamento, años 2022 – 2024*

Participación Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por departamento	2022	2023	2024	Total general
Casanare	0	1	0	1
Huila	0	1	0	1
Santander	0	1	0	1
Vaupés	0	1	0	1
Cesar	1	0	1	2
Bolívar	0	2	2	4
Nariño	1	4	0	5
Córdoba	0	0	6	6
Cauca	0	4	4	8
Sucre	0	4	7	11
Magdalena	0	14	0	14
Total general	2	32	20	54

Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Estos espacios de diálogo se registraron en 24 municipios distribuidos en 11 departamentos (34%). Los 10 departamentos que concentraron el mayor número de espacios de diálogo en el periodo fueron: Magdalena (26%), Sucre (20%), Cauca (15%), Córdoba (11%), Nariño (09%), Bolívar (07%), y Cesar (04%).



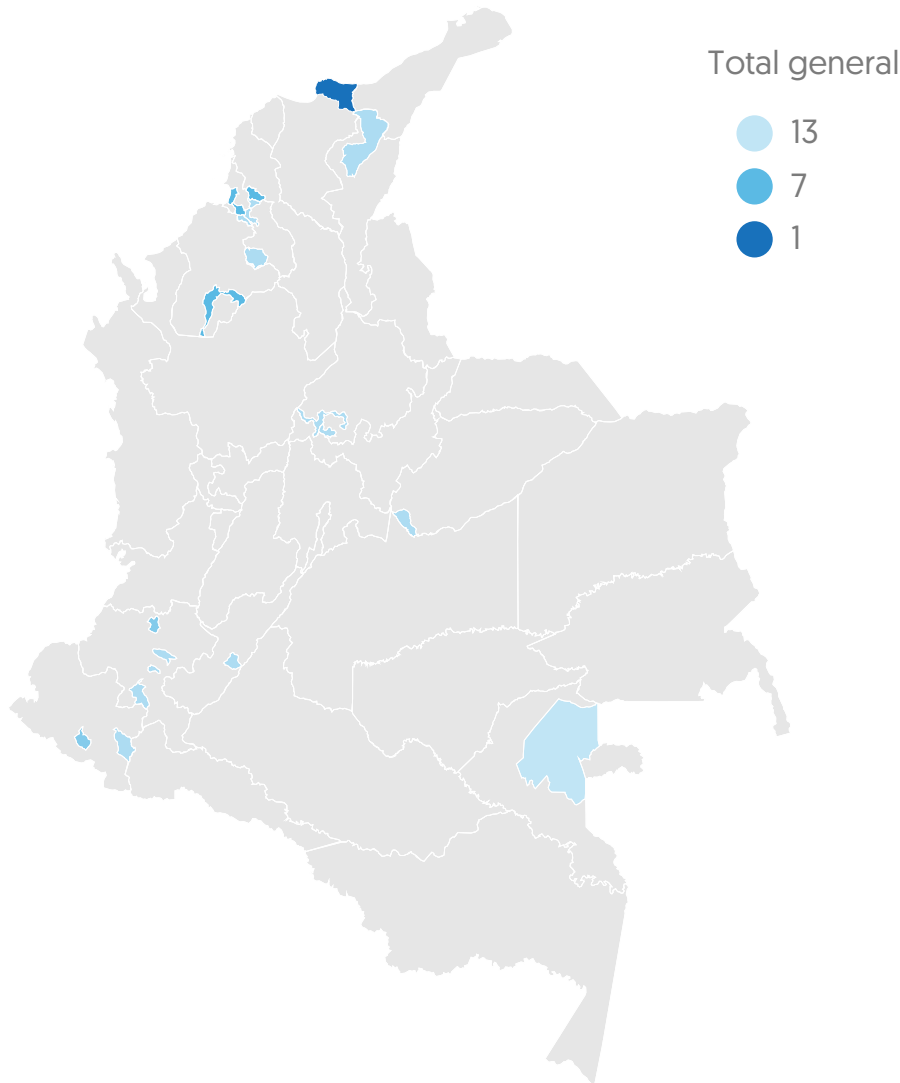
Tabla 6. Participación Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales manifestos por servicios públicos, por municipio, años 2022 – 2024*

Participación Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por municipio	2022	2023	2024	Total general
Bolívar	0	0	1	1
Cartagena	0	0	1	1
Chibolo	0	1	0	1
Corozal	0	0	1	1
Gigante	0	1	0	1
La Belleza	0	1	0	1
Los Palmitos	0	0	1	1
Mitú	0	1	0	1
Pasto	1	0	0	1
Popayán	0	0	1	1
Sampué	0	0	1	1
San Marcos	0	0	1	1
Villanueva [Cas.]	0	1	0	1
Rosas	0	0	2	2
Santiago De Tolú	0	2	0	2
Sincelejo	0	1	1	2
Valledupar	1	0	1	2
Mompóx	0	2	1	3
Montelíbano	0	0	6	6
Ovejas	0	1	2	3
Mallama	0	4	0	4
Suarez	0	4	0	4
Santa Marta	0	13	0	13
Total general	2	32	20	54

Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Entre los municipios donde se han adelantado mayor número de espacios de diálogo se encuentran Santa Marta, Suárez, Mallama, Ovejas, Montelíbano, Mompox, Valledupar, Sincelejo, Santiago de Tolú y Rosas.

Gráfica 10. Mapa Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos. Por municipios 2022 a 2024

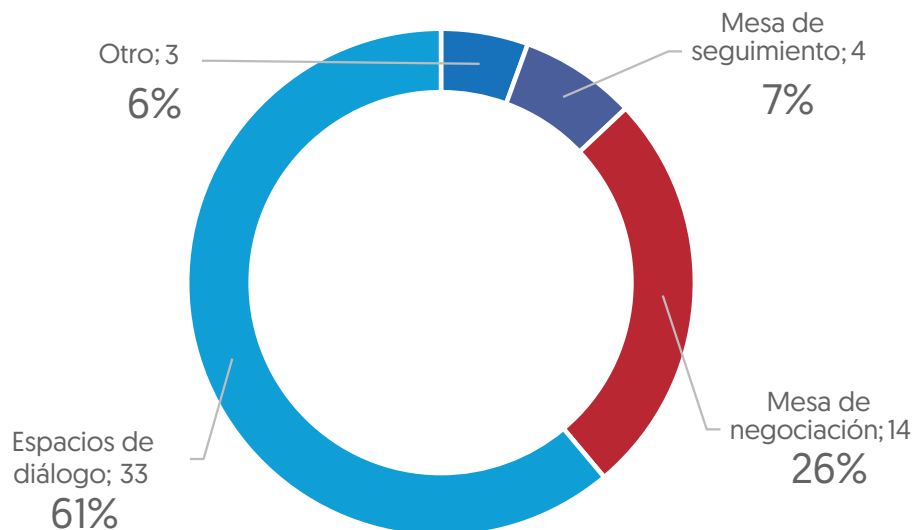


Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Por otra parte, las 54 mesas reportadas durante el periodo de análisis tuvieron connotación regional; sin que se registre la participación de la Defensoría en mesas de diálogo nacionales relacionadas con la prestación de servicios públicos domiciliarios.



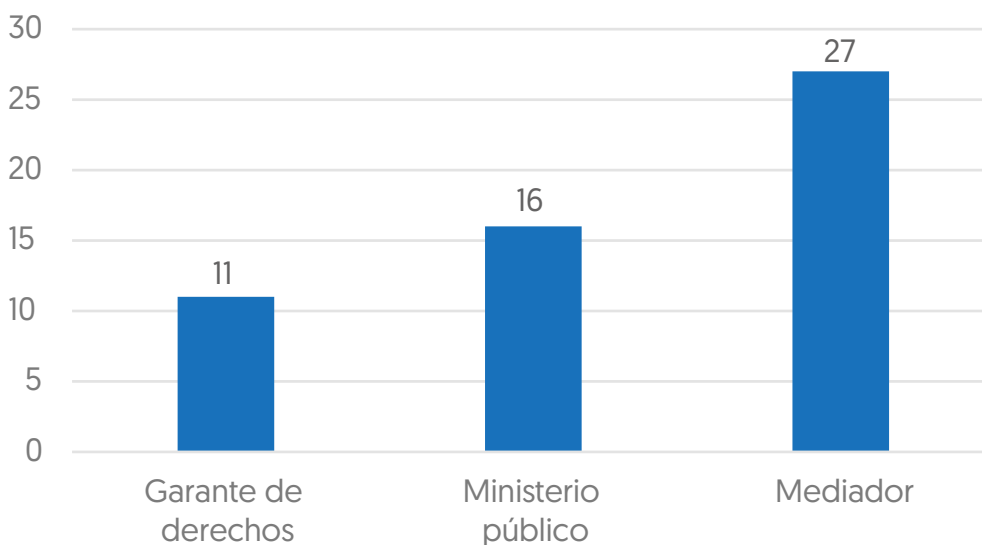
Gráfica 11. Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024, por tipo de mesa



Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

En relación con el tipo de mesa desarrollada, de los 54 espacios de diálogo reportados, 33 fueron mesas de diálogo (61%), 14 mesas de negociación (26%); seguidas de 04 mesas de seguimiento (07%); y otros tipos de mesas (mesas técnicas), con 03 eventos (06%).

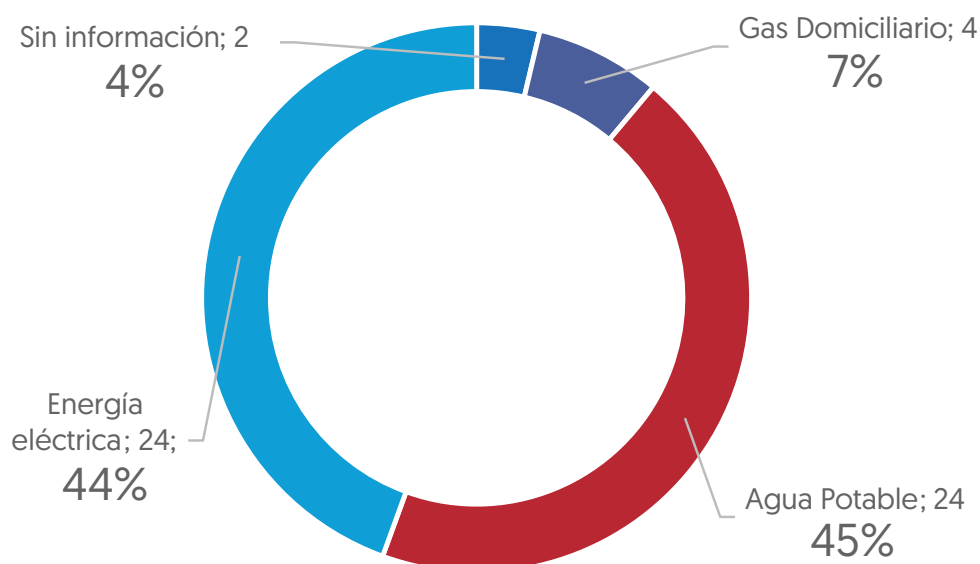
Gráfica 12. Rol desempeñado por la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024.



Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Al indagar por el rol desempeñado por la Defensoría del Pueblo en los 54 espacios de diálogo reportados durante el periodo de análisis, en 27 de ellos (50%), la Defensoría cumplió el rol de mediador; en 16 espacios (30%), el rol de Ministerio Público; y en 11 espacios (20%), el rol de Garante de Derechos.

Gráfica 13. Participación de la Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo por conflictos sociales por la prestación de servicios públicos 2022 a 2024, por tipo de servicio afectado



Fuente: Eje de Transformación, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024

Por sectores, el 44% (24 espacios) de la participación defensorial se dio en espacios en los que se demandó energía eléctrica, con mayor asiento en Magdalena y Sucre; en el 45% (24 espacios), por conflictos asociados al agua potable, en su mayoría en Cauca, Córdoba y Magdalena. Así mismo, un 07% (4 espacios) de la participación de la Defensoría tuvo relación con los conflictos por el gas domiciliario, en Bolívar, Sucre y Santander.



4. Conflictividad social relacionada con el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Estudio de caso: departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba

Si bien el sistema de regulación del abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios y la subsidiaridad de estos a demanda compete a las autoridades de gobierno, los procesos de producción, financiación y gestión son responsabilidad del sector privado¹⁵. Como resultado de estas responsabilidades compartidas, se ocasionan una serie de problemáticas que afectan el acceso y la calidad de los servicios, muchas de las cuales se encuentran especialmente acentuadas en la costa norte del país.

A continuación, se presenta el panorama para los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba, en donde se describen y estudian las demandas sociales y las posturas asumidas por distintos actores institucionales y privados, así como los espacios de concertación, acuerdos alcanzados hasta el momento para superar puntos de inflexión en materia de cobertura, acceso, calidad, y costos (aumento de tarifas), en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior permite ver como estos factores pueden incrementar el riesgo de escalamiento de la conflictividad social.

4.1 Bolívar

Características socioeconómicas

El departamento de Bolívar está ubicado en la zona noroccidental del país. Comprende una extensión de llanura a lo largo del río Magdalena. Está constituido por tierras bajas y planas. Parte del territorio se encuentra enmarcado por las estribaciones de las cordilleras central y occidental. Administrativamente está integrado por 46 municipios. En sus límites se encuentra en el norte, con el Mar Caribe y con el departamento del Atlántico; en el oeste con Sucre, Córdoba y Antioquia; por el sur con Antioquia, y por el este con Santander, Cesar y Magdalena (Pérez, 2005).



¹⁵ Este punto, se encuentra señalado en el acápite sobre marco normativo y de política.

Población

De acuerdo con el último censo realizado en 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–(2022), el departamento cuenta con una población total de 1.903.456 personas distribuidas en 25.975 kms². Por sexo, allí se ubican 942.343 (49,5%) hombres y 961.113 (50.5%) mujeres. En sus cabeceras municipales se encuentran 1.432.699 (75%) habitantes, en los centros poblados 328.456 (17%) y en las zonas rural-disperso, 142.301 (7%).

En este territorio se encuentran 319.240 personas que se autorreconocen como Población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera (NARP), 5.199 indígenas¹⁶ y 31 Rrom (DANE, 2022). En Cartagena se encuentra el Cabildo Indígena Zenú de Membrillal, en la zona industrial de la ciudad.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

En el nivel departamental, el 26,73% de la población se encuentra con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-. En las cabeceras, la cifra es del 21,84% y en los centros poblados y zonas rurales dispersas, la proporción es de 41,62%.

Tabla 7. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- Cuadro comparativo Nacional -Bolívar

		NBI
Nivel Nacional	Total	14,28
	Cabecera poblados y rural disperso	9,53
	Centros poblados y rural disperso	30,48
Bolívar	Total	26,73
	Cabecera	21,84
	Centros poblados y rural disperso	41,62

Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

En particular, las cifras de NBI se encuentran sobre el 50% en los siguientes 13 municipios del departamento de Bolívar:

¹⁶ De acuerdo con información del DANE, no se registran resguardos indígenas en este departamento. DANE: Resguardos Indígenas a Nivel Nacional 2020. <https://www.datos.gov.co/dataset/Resguardos-Indigenas-a-Nivel-Nacional-2020/epzt-64uw/data>



Tabla 8. Municipios de Bolívar con NBI sobre el 50%

Municipio	NBI
San Jacinto	93,44
Clemencia	84,94
Santa Rosa	70,91
Norosí	66,33
San Jacinto del Cauca	65,05
Montecristo	63,11
Pinillos	62,37
Tiquisio	60,31
Morales	58,69
Altos del Rosario	58,45
Santa Catalina	57,78
Achí	55,92
Hatillo de Loba	50,45

Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

Por componentes del NBI, en lo referente al acceso a servicios públicos¹⁷ el valor total del departamento es 9,5%; no obstante, hay municipios con valores superiores al 50%, como son:

Tabla 9. Municipios de Bolívar con el componente de servicios (NBI) sobre el 50%

Municipio	NBI. Componente servicios
Santa Catalina	51,2
Santa Rosa	63,8
Clemencia	79,7
San Jacinto	90,5

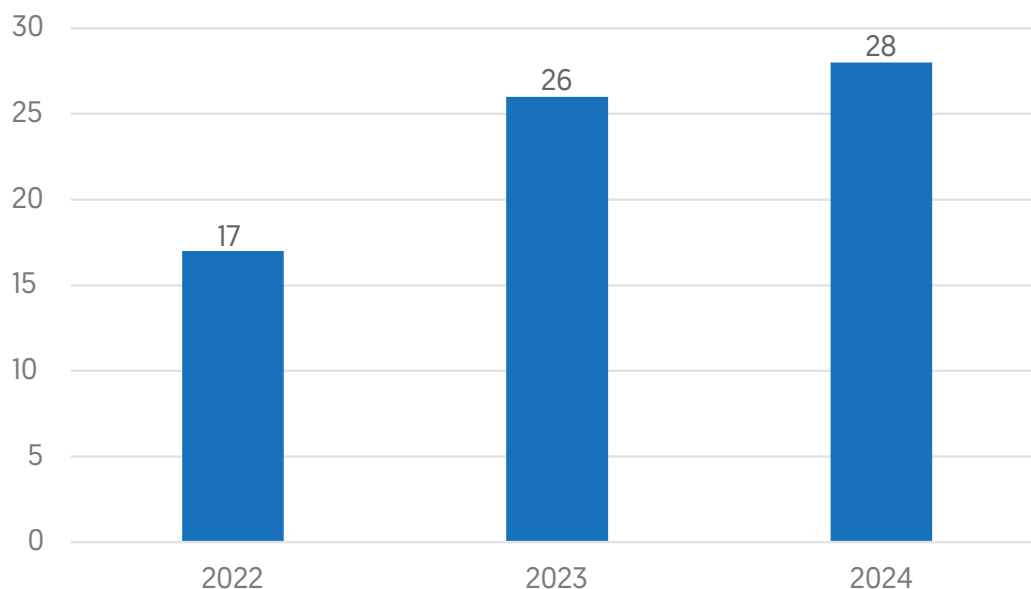
Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

Caracterización de la conflictividad social, relacionada con los servicios públicos domiciliarios en Bolívar

¹⁷ Metodológicamente, el DANE incluye en este componente las siguientes variables: Acceso a servicios sanitarios a) Disponibilidad de agua potable Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda b) Tipo de sistema de eliminación de excretas i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas

De acuerdo con la información registrada por el Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, se registraron 71 hechos de conflictos sociales manifiestos ocurridos en el departamento de Bolívar (Gráfica 14), asociados al acceso a servicios públicos domiciliarios. En promedio, se presentó un caso al mes en 2022; la cifra ascendió a dos en 2023 y entre el 10 de enero y el 31 de agosto de 2024, el promedio ascendió a tres casos.

Gráfica 14. Total de casos registrados en Bolívar. 2022 – 2024. Eventos de conflictos sociales manifiestos asociados a servicios públicos domiciliarios



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Municipios con mayor impacto por hechos de conflictividad social por servicios públicos en el departamento de Bolívar

Entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, los hechos de conflicto social manifiesta se presentaron en el 33% del departamento, (15 municipios), así:



Tabla 10. Eventos de conflictos sociales manifestos por servicios públicos en el departamento de Bolívar, por año y municipio

Municipio	2022	2023	2024	TOTAL	%
Cartagena de Indias	12	13	12	37	52%
San Juan Nepomuceno	1	2	3	6	8%
Arjona	3	2	1	6	8%
Santa Catalina ¹⁸	0	3	1	4	6%
Clemencia ¹⁹	0	2		2	3%
Turbaco	0	1	1	2	3%
Magangué	0	0	2	2	3%
Carmen de Bolívar	0	0	2	2	3%
Villanueva	0	0	2	2	3%
Santa Cruz de Mompox	0	0	2	2	3%
Turbaná	0	0	1	1	1%
Santa Rosa del Sur	0	0	1	1	1%
Varios*	1	0	0	1	1%
Talaigua Nuevo	0	1	0	1	1%
Mahates	0	1	0	1	1%
San Pablo	0	1	0	1	1%
Total	17	26	28	71	100%

Fuente: Observatorio para la Conflictividad Social de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social (Defensoría del Pueblo). Datos al 31 de agosto de 2024

*Nota: hace referencia a un evento que se presentó de manera simultánea en los municipios de Turbaco y Arjona.

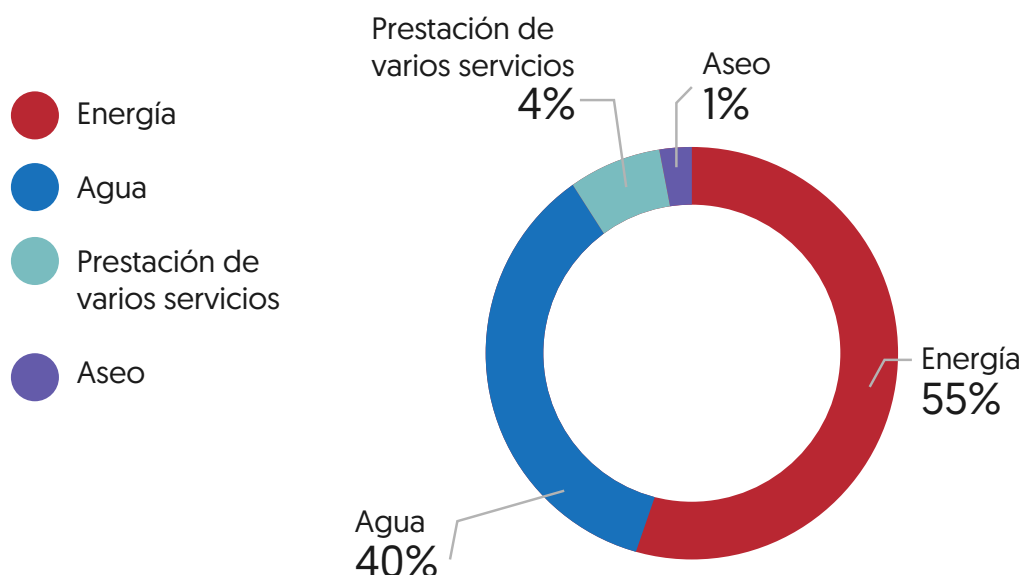
¹⁸ De acuerdo con el NBI (DANE 2018), el porcentaje de población con carencias frente al acceso a servicios públicos de este municipio es del 51,2 (Tabla 5, Municipios de Bolívar con el componente de servicios (NBI) sobre el 50%).

¹⁹ De acuerdo con el NBI (DANE 2018), el porcentaje de población con carencias frente al acceso a servicios públicos es del 79,7 (Tabla 5, Municipios de Bolívar con el componente de servicios (NBI) sobre el 50%).

Dentro de los hechos registrados, las expresiones de conflictividad social muestran mayor incidencia en Cartagena, la capital del departamento con 37 eventos (52% del total), seguido por Arjona y San Juan Nepomuceno con seis (6) registros cada uno (8%). En cuarto y quinto lugar se encuentran Santa Catalina y Clemencia con cuatro (4) y dos (2) casos cada uno.

Dentro de las estadísticas se evidencia que la principal problemática en este departamento tiene que ver con el servicio de energía eléctrica (39; 55%) como se muestra en la gráfica 15, seguido del suministro de agua potable (28; 39%).

Gráfica 15. Conflictividad social manifiesta, por sector de servicios públicos domiciliarios en Bolívar



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Energía eléctrica

De los 71 eventos registrados, el 55% (39) corresponden al sector de energía eléctrica, de los cuales el 85% (33), se dirigió hacia la empresa prestadora del servicio²⁰, 8% (3) a gobiernos locales y 5% (2) a otros actores. De los 39 casos reportados que demandan por este servicio (energía), el 58,6% (23) tuvo lugar en la ciudad de Cartagena, el 17,2% (5) en Arjona, el 6,9% en San Juan de Nepomuceno y el restante 17,2% (5) en otros municipios.

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- del año 2022 (DANE, 2023), el 98% de hogares encuestados en el departamento de Bolívar contaba con el servicio de energía. En los centros poblados y rurales dispersos, esta cifra fue del 94,3%.

²⁰ Afinia y Air-e



Tabla 11. Acceso al servicio de energía ECV. Cuadro comparativo Nacional -Bolívar

Servicio energía ECV		
Nivel Nacional	Total	98,5
	Cabecera poblados y rural disperso	99,9
	Centros poblados y rural disperso	94,2
Bolívar	Total	98,5
	Cabecera	100,0
	Centros poblados y rural disperso	94,3

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

Las demandas desde los y las usuarias, se circunscriben a los siguientes asuntos:

- La continuidad del servicio (cortes continuos, bajas de tensión o restricción del servicio).
- El valor de las tarifas, cobros indebidos y cobros por consumo estimado o promedio.
- Daños de electrodomésticos por la inestabilidad del servicio de energía eléctrica.

Cabe anotar que, desde la regional Bolívar de la Defensoría del Pueblo, en el 2023 se atendió un total de 85 asesorías, así como, una (01) demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, una (01) acción de tutela por no contestar derecho de petición y 40 peticiones de usuarios en contra de la empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Esta misma regional indica, además, que en el año 2023 se tramitaron 65 quejas, referentes a: Falsos consumos de energía eléctrica.

- Multas impuestas por la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica, AFINIA S.A. E.S.P.
- Maltratos por parte de funcionarios de la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica, AFINIA S.A. E.S.P.
- Cambio de postes en vía pública.
- Incumplimiento de compromisos por parte de la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica, AFINIA S.A. E.S.P.
- Cobro de impuestos de alumbrado público.
- Facturación, postería, líneas eléctricas y transformadores.

La empresa privada prestadora del servicio en este departamento señala que las interrupciones del fluido eléctrico se deben a las mejoras que se llevan a cabo en la infraestructura. Señala que, cuando comenzó su operación en 2020 se encontró con una infraestructura de “redes que tienen más más de

30 años, más de 40 años de obsolescencia”²¹. Respecto a los cobros por consumo estimado, indicó que los mismos no sobrepasan el 2% del total de facturación, y en lo concerniente al valor de las tarifas, esta tiene su principal sustento en los cobros por las pérdidas técnicas y no técnicas del servicio²².

También señala que existen dos elementos a considerar dentro de las pérdidas no técnicas, que pueden incrementar el valor facturado. Por un lado, se encuentra el consumo de energía en los barrios subnormales²³, donde la conexión eléctrica no se encuentra formalizada, y, por otra parte, el no pago de la facturación que genera pérdidas para la empresa prestadora.

Para los representantes de la comunidad, las elevadas tarifas son un factor que afecta no solo el campo patrimonial, sino también aspectos emocionales; uno de los representantes de asociaciones comunales entrevistados señaló: *“Vivir en un estrés permanente. ¿Cómo vas a pagar eso? (...) Para el ser humano humilde, el patrimonio más importante es su casita. Y si la estamos pagando todavía. Y yo todavía no le he terminado de pagar. Ya estamos sobre el estrés.”* [SIC]²⁴.

Como respuesta a esta situación, desde las autoridades locales entrevistadas, se proponen²⁵ como alternativas a problemática, de un lado, la transformación del sector mediante la incorporación de nuevas tecnologías para la realización de las mediciones del consumo, lo que garantizaría un registro confiable del consumo facturado. De otro lado, apostar por la implementación de formas alternativas de generación de energía renovable vinculadas al mercado energético; para esto, también se requiere del compromiso gubernamental para ajustar el marco legislativo. Ambos escenarios, podrían tener impacto positivo a mediano y largo plazo en el tema tarifario.

Lo anterior, da cuenta de un panorama de conflictividad social caracterizado por demandas sociales que exigen adoptar un régimen tarifario en el que las pérdidas no técnicas no sean trasladadas al usuario, lo que se traduciría en la disminución de las tarifas para los usuarios, a lo cual cabe agregar la mejora de los sistemas de medición. Mientras esta situación persista, se vislumbra el escalamiento de las protestas y vías de hecho por parte de las comunidades.

21 Entrevista realizada por Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Gerente Territorial Bolívar. A finia.

22 Pérdidas no Técnicas de Energía: “Energía que se pierde en un Mercado de Comercialización por motivos diferentes al transporte y transformación de la energía eléctrica.” (CREG, 2011) Pérdidas Técnicas de Energía: “Energía que se pierde en los Sistemas de Transmisión Regional y/o Distribución Local a causa del transporte y la transformación de la energía eléctrica.” (CREG, 2011).

23 Barrio subnormal: “Es el asentamiento humano ubicado en las cabeceras de municipios o distritos que reúne los siguientes requisitos: (i) que no tenga servicio público domiciliario de energía eléctrica o que éste se obtenga a través de derivaciones del Sistema de Distribución Local o de una Acometida, efectuadas sin aprobación del respectivo Operador de Red ; (ii) que no se trate de zonas donde se deba suspender el servicio público domiciliario de electricidad, de conformidad con el artículo 139.2 de la Ley 142 de 1994, las normas de la Ley 388 de 1997 y en general en aquellas zonas en las que esté prohibido prestar el servicio y, iii) Certificación del Alcalde Municipal o Distrital o de la autoridad competente en la cual conste la clasificación y existencia de los Barrios Subnormales, la cual deberá ser expedida dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la respectiva solicitud efectuada por el Operador de Red” (Ministerio de Minas y Energía, 2011)

24 Entrevista realizada para este análisis el 22 de marzo de 2024. Cartagena, Bolívar.

25 Relacionado con la formulación de política, planeación de la expansión del sistema, la regulación, la planeación de soluciones energéticas para las Zonas No Interconectadas (ZNI) y vigilancia y control



Lo anterior permite concluir que resulta urgente el desarrollo de acciones entre el Gobierno nacional y la empresa privada para brindar alternativas a las y los usuarios de este servicio en el departamento, alrededor de asuntos como la regulación efectiva de tarifas y el establecimiento de metas y compromisos medibles para la mejora de la calidad en el servicio prestado. Para los gobiernos locales, realizar esfuerzos mayores en relación con la cobertura formal de redes de infraestructura, formalización de predios, diseño de campañas para el uso responsable de los servicios públicos por parte de las y los usuarios, y participación en los espacios de concertación con las comunidades, para atender las demandas sociales en la materia.

Suministro de agua potable

De los 71 eventos de conflictos sociales manifiestos registrados en el departamento de Bolívar entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, el 39% (28) estuvieron relacionados con la necesidad de suministro de agua potable. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- realizada por el DANE en 2022, la falta de cobertura de acueducto se acentúa en las zonas rurales dispersas y centros poblados con el 56,9% (1,7 puntos por debajo del nivel nacional), como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 12. Acueducto ECV. Cuadro comparativo Nacional - Bolívar

Acueducto ECV		
Nivel Nacional	Total	88,9
	Cabecera poblados y rural disperso	97,8
	Centros poblados y rural disperso	58,6
Bolívar	Total	86,1
	Cabecera	96,3
	Centros poblados y rural disperso	56,9

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

La mayor prevalencia de conflictos sociales se dio en Cartagena con 43% (12), seguido por San Juan de Nepomuceno (4; 14%), Santa Catalina (3; 11%), Clemencia y Villanueva (se registraron dos casos en cada uno; 7%).

De acuerdo con lo manifestado por representantes de la comunidad, se presentan horas o días sin la prestación de servicio. Si bien es un asunto derivado de la falta de infraestructura suficiente para la distribución y la disponibilidad, la falta o intermitencia en la prestación del servicio de agua potable, afecta en forma directa derechos fundamentales como:

- Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.
- Derecho a la salud: relacionado con el surgimiento de enfermedades derivadas del precario acceso y manipulación del agua potable.
- Derecho al saneamiento básico: relacionado con presencia de plagas e insalubridad, por falta de agua para actividades de limpieza.
- Derecho a la educación: relacionado con la deserción e inasistencia escolar debido a la falta o intermitencia en el suministro de agua en planteles educativos.
- Derecho a la igualdad y no discriminación: la falta o intermitencia en el acceso a agua potable, incide en el incremento de la desigualdad social, especialmente en zonas rurales, donde además se suman factores de pobreza y asentamientos irregulares.
- Vulneración derechos en materia de género: muchas mujeres y niñas son quienes asumen labores del hogar, como ir a buscar agua lejos de sus viviendas.
- Derecho al ingreso mínimo vital: la falta o intermitencia en la prestación del servicio de agua potable se traduce en la pérdida de ingresos, especialmente en municipios cuya economía depende del turismo, los cuales se ven afectados por esta deficiencia en un servicio público esencial. Igualmente se traduce en una pérdida o menoscabo en los ingresos familiares, debido a la necesidad de recurrir a la compra de agua a particulares.

En materia de agua, la conflictividad social en este departamento tiene su origen en las demandas asociadas a la cobertura. Para ello se requiere que, desde los gobiernos locales y del gobierno nacional, se fortalezcan los esfuerzos en materia de inversión en infraestructura y mecanismos alternativos, para garantizar que las comunidades cuenten con acceso permanente en el corto plazo.

Mientras no se cuente con este servicio de manera permanente y suficiente (con condiciones de captación, conducción, y distribución a toda la población) y, cumplimiento de requisitos de potabilidad y tarifas accesibles, es latente el riesgo de escalamiento de las acciones sociales de protesta hacia vías de hecho.

Otros servicios públicos domiciliarios

En lo que respecta al servicio de aseo, los conflictos sociales registrados por el Observatorio de la Conflictividad Social dan cuenta de un caso en la Ciudad de Cartagena en el periodo de análisis.

En particular, en lo que respecta al tema de aseo, en Cartagena la comunidad realizó una protesta en agosto de 2023, en la que se solicitó la restauración de este servicio en las afueras del colegio INEM. Si bien no se cuenta con otros registros de acciones de hecho en el periodo analizado, en el trabajo en campo realizado por la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social en esta ciudad, uno de los líderes entrevistados indicó que existen deficiencias en la recolección de basuras en la zona nororiental de la ciudad.



Respecto al servicio de gas domiciliario, en el municipio de Mompox en el mes de septiembre del año 2023, la Defensoría Regional Sur de Bolívar llevó a cabo actividades de mediación, acompañamiento y diálogo social con comunidades de cinco corregimientos que reclamaban por la construcción de redes de interconexión y domiciliarias para contar con el servicio, lo que derivó en compromisos con la Alcaldía del Distrito de Mompox, la Gobernación de Bolívar y la empresa prestadora del servicio.

Finalmente, cabe anotar que se presentaron tres eventos de conflictividad social manifiesta en los que se reclamó por la prestación de varios servicios públicos domiciliarios y la mejora en infraestructura: en la ciudad de Cartagena en el año 2022, en el municipio de Mahates en 2023 y Carmen de Bolívar en 2024.

4.2 Córdoba

Características

El departamento de Córdoba está ubicado en el extremo noroccidental del país, en el Caribe colombiano. Administrativamente se divide en 30 municipios. Es una región con áreas planas y montañosas, conformada por las cuencas de los ríos Sinú y San Jorge, tiene influencia de la llanura del Caribe y de las últimas estribaciones de la cordillera de los Andes. Al sur se encuentra el Parque Natural de Paramillo (Corporación Autónoma Regional de los Valles Sinú y del San Jorge -CVS-, s.f).

En lo que respecta al recurso hídrico, este proviene de aguas lluvias, superficiales y subterráneas.

Población

De acuerdo con el último censo realizado en 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–(2022), el departamento cuenta con una población total de 1.555.596 personas distribuidas 25.020 kms²; por sexo, allí se ubican 774.448 (50%) hombres y 781.148 (50%) mujeres; en sus cabeceras municipales se encuentran 873.743 (56%) habitantes, en los centros poblados 246.432 (16%) y en las zonas rural-dispersa, 435.421 (28%), lo que permite inferir que alrededor de un tercio de la población, se encuentra en la ruralidad.



En este territorio se encuentran 102.495 personas que se autorreconocen como Población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera (NARP), 202.606 indígenas y 142 Rrom (DANE, 2022). En este departamento se encuentran, además 4 Resguardos indígenas (Datos abiertos, 2024):

- 1. Quebrada Cañaveral-R San Jorge En el municipio Puerto Libertador.
- 2. San Andrés de Sotavento En los municipios Chimá, Purísima de La Concepción, San Andrés de Sotavento, Tuchín.
- 3. Emberá Katio del Alto Sinú En el municipio Tierralta.
- 4. Zenú del Alto San Jorge En los municipios Montelíbano y Puerto Libertador.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

El 35,8% de la población del departamento se encuentra con Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI-. En las cabeceras, la cifra es del 21,87% y en los centros poblados y zonas rurales dispersas, la proporción es de 51,98%.

Tabla 13. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- Cuadro comparativo Nacional -Córdoba Informe de Servicios Públicos Domiciliarios

		NBI
Nivel Nacional	Total	14,28
	Cabecera poblados y rural disperso	9,53
	Centros poblados y rural disperso	30,48
Córdoba	Total	35,08
	Cabecera	21,87
	Centros poblados y rural disperso	51,98

Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018



Las cifras de NBI se encuentran sobre el 50% en los siguientes 10 municipios del departamento de Córdoba:

Tabla 14. Municipios de Córdoba con NBI sobre el 50

Municipio	NBI
Tuchín	77,98
Canalete	75,38
Puerto Escondido	73,79
San Andrés Sotavento	72,58
Los Córdoba	70,79
Moñitos	68,34
Tierralta	56,01
Valencia	55,93
Puerto Libertador	55,55
San José De Uré	52,83

Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

Por componentes del NBI, en lo referente al acceso a servicios públicos²⁶ el porcentaje total del departamento es 6,17; no obstante, los municipios con porcentajes superiores al promedio departamental son:

Tabla 15. Municipios de Córdoba con el componente de servicios (NBI) sobre el 10%

Municipio	NBI Componente servicios
Chimá	10,26
San Bernardo del Viento	10,32
Puerto Libertador	10,67
Los Córdoba	10,78
Valencia	11,30
Tuchín	11,83
Canalete	13,04
San Andrés Sotavento	16,12
San José de Uré	16,50
Puerto Escondido	18,81
Tierralta	21,75
Moñitos	22,76

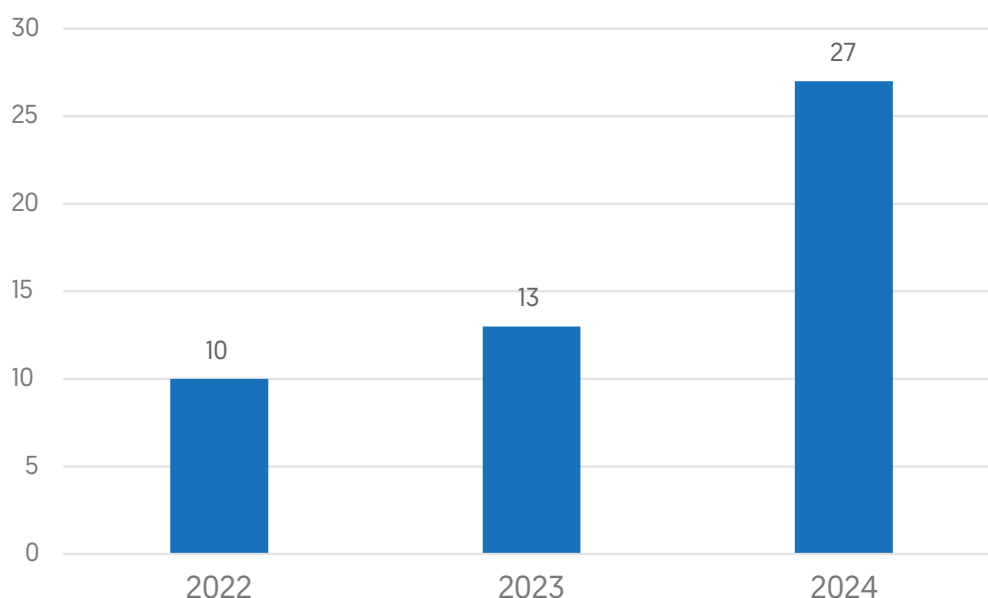
Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

²⁶ Metodológicamente, el DANE incluye en este componente las siguientes variables: Acceso a servicios sanitarios a) Disponibilidad de agua potable Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda b) Tipo de sistema de eliminación de excretas i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas

Caracterización de la conflictividad social, relacionada con los servicios públicos domiciliarios en Córdoba

De acuerdo con la información del Observatorio para la Conflictividad de la Defensoría del Pueblo, entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, se registraron 50 hechos de conflictos sociales manifestos en el departamento de Córdoba (Gráfica 16), asociados al acceso a servicios públicos domiciliarios. En promedio se presentó un (1) caso al mes entre 2022 – 2023; para lo corrido de 2024, la cifra es de tres (3).

Gráfica 16. Eventos de conflictos sociales manifestos por servicios públicos domiciliarios en el departamento de Córdoba 2022 a 2024*



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Municipios con mayor impacto por hechos de conflictividad social manifiesta

Entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, los hechos de conflictividad social manifiesta por servicios públicos se presentaron en el 56% del departamento (17 municipios de los 30), así:



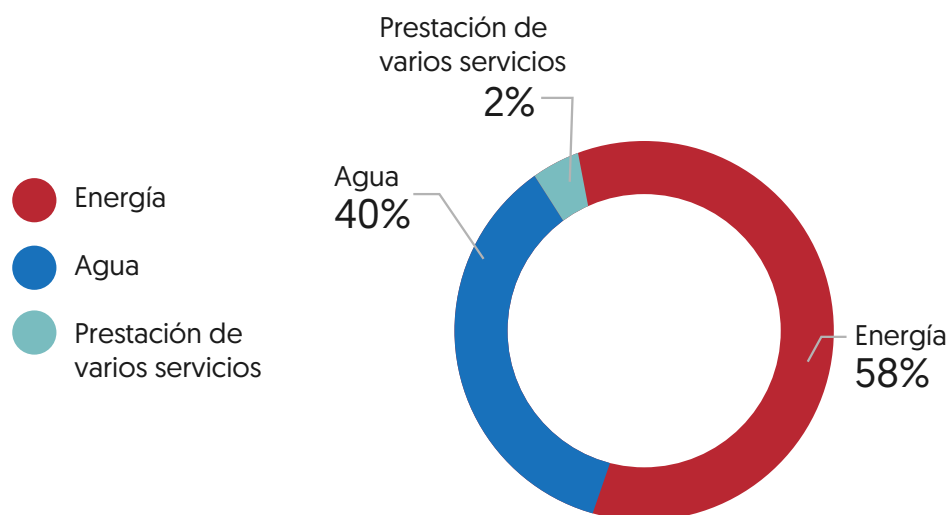
Tabla 16. Eventos de conflictos sociales manifiestos por servicios públicos en el departamento de Córdoba, por año y municipio

Municipios	2022	2023	2024	Total	%
San Bernardo del Viento	1	1	6	8	16%
San Antero	3	3	1	7	14%
Montería	2	3	2	7	14%
Lorica			6	6	12%
Montelíbano			4	4	8%
Cereté		1	3	4	8%
Sahagún	1	1		2	4%
Puerto Escondido	1	1		2	4%
Momil			2	2	4%
Puerto Libertador		1		1	2%
La Apartada		1		1	2%
Ciénaga de Oro	1			1	2%
San Pelayo			1	1	2%
San José de Uré	1			1	2%
Ayapel			1	1	2%
Pueblo Nuevo			1	1	2%
Moñitos		1		1	2%
Total	10	13	27	50	0%

Fuente: Observatorio para la Conflictividad Social de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social (Defensoría del Pueblo). Datos al 31 de agosto de 2024

Los hechos registrados muestran mayor asiento en el municipio de San Bernardo del Viento con 8 eventos (16%) de los cuales 6 se han presentado en el año 2024, seguido por San Antero y Montería la capital del departamento con 7 eventos cada uno (14%), y en cuarto lugar Lorica con seis casos (12%). Dentro de las estadísticas, se evidencia que la principal problemática en este departamento tiene que ver con el suministro y altas tarifas del servicio de energía eléctrica, como se muestra en la gráfica 17.

Gráfica 17. Conflictividad social manifiesta, por tipo de sector de servicios públicos domiciliarios, departamento de Córdoba



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Como evidencian los datos y la información en campo recolectada en el marco de este informe, son dos las principales problemáticas: la prestación del servicio de energía eléctrica con el 58% (29) suministro de agua potable con el 40% (20) de los eventos y. Cabe anotar, que se registró un caso (2%). en el que se demandó por el acceso a varios servicios públicos.

Energía eléctrica

De los 50 eventos de conflictividad social registrados entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, el 58% (29) estuvieron relacionados con la prestación del servicio de energía eléctrica, de los que el 96% (28) se dirigieron hacia la empresa prestadora del servicio²⁷. A nivel municipal, el primer lugar lo ocupó Montería con el 24% (7), y en los municipios San Bernardo del Viento (6;21%), Montelíbano (4; 14%), y Cereté, Lorica, Momil (con dos casos cada uno; 7%) y Puerto Libertador, San Pelayo, Ayapel, Ciénaga de Oro, La Apartada y Moñitos con un (01) caso (3% respectivamente).

De acuerdo con la encuesta de Calidad de Vida, tanto la cabecera como las zonas rurales cuentan con acceso al servicio de energía en un 99%, como se aprecia en la siguiente tabla:

²⁷ AFINIA y Aire-e



Tabla 17. Acceso al servicio de energía ECV. Cuadro comparativo Nacional -Córdoba

Servicio energía ECV		
Nivel Nacional	Total	98,6
	Cabecera poblados y rural disperso	99,9
	Centros poblados y rural disperso	94,2
Córdoba	Total	99,7
	Cabecera	99,9
	Centros poblados y rural disperso	99,5

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

Los conflictos sociales manifiestos expresados en las vías de hecho presentados entre el 01 de enero y el 31 de agosto de 2024, se circunscriben principalmente a la continuidad del servicio y al costo de las tarifas en la facturación.

Desde la Personería Municipal de Montería²⁸ se señaló que, aunado a los elevados precios en el consumo en la facturación, cuando las y los usuarios no están en capacidad de pagar, la empresa inicia cobros jurídicos con elevados costos por reconexión, los cuales no siempre son posibles de costear, lo cual es una problemática acentuada en la ciudad de Montería y el municipio de Cereté.

Las deficiencias en la prestación del servicio de energía eléctrica a su vez son causa de problemas que terminan afectando la economía local, así como los ingresos de personas y familias. Se destacan, los cierres de establecimientos de comercio, debido a la imposibilidad de cubrir los altos costos de las facturas por este servicio: *“A eso se le suma algunos establecimientos de pronto de peluquería pequeños -peluquerías y barberías-, que tenían que pagar arriendo y que tienen que pagar servicios públicos y no les es rentable. (...) Afinia manifiesta que ellos están haciendo unos cambios de todo lo que es estructuras, cableado y todo, y que se viene dando de la manera del sur hacia el norte. Resulta que en el sur la mayoría de las personas se quejan porque el consumo les está llegando demasiado costoso, incluso más costoso que en el estrato 3 o 4.”*²⁹

Sumado a los altos costos de facturación, de acuerdo con el Índice Multidimensional de pobreza energética³⁰ en Colombia (Inclusión SAS & Promigas S.A. E.S.P., 2023), Córdoba es uno de los departamentos del país con energía inadecuada, su porcentaje de pobreza energética es del 63%, lo que se expresa en 1,1 millones de personas en esta condición.

²⁸ Entrevista realizada por Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, a representante de la Personería en la regional ubicada en Montería.

²⁹ Enlace territorial en la ciudad de Montería de Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo.

³⁰ *“La pobreza energética es la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”*. En: Cruz Roja Española. *“Hablemos de pobreza energética”*. <https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/pobreza-energetica#:~:text=La%20pobreza%20energ%C3%A9tica%20es%20la,una%20vivienda%20ineficiente%20en%20energ%C3%ADa.>

De lo anterior se concluye que, resulta necesario el diseño e implementación a corto plazo de soluciones energéticas sostenibles y modernas, que permitan cubrir las deficiencias del servicio, en aspectos como la revisión de las tarifas y la facturación, que se correspondan con las capacidades económicas e ingresos de la población. Lo anterior, junto con la modernización y la ampliación de la cobertura para reducir la pobreza energética.

Debe tenerse en cuenta que la pobreza energética afecta de manera directa el bienestar humano, por la imposibilidad de conservar alimentos perecederos por medio de la refrigeración; las limitaciones en el uso de ventiladores y aires acondicionados, dadas las altas temperaturas propia de la región; la conexión de medios médicos para el sustento vital; las limitaciones en el uso de bombillas para iluminar las viviendas y el alumbrado público. Sumado a lo anterior, el impacto sobre la economía local, pues la falta o intermitencia en el suministro de energía eléctrica, afecta el buen funcionamiento de establecimientos de comercio y emprendimientos.

Suministro de agua potable

De los 50 eventos de conflictos sociales manifestados en el departamento de Córdoba registrados entre 2022 y el 31 de agosto de 2014, el 40% (20) se dio en demanda por el suministro de agua potable, de los que el 85% (17) se dirigieron hacia la empresa prestadora del servicio³¹. A nivel local, el mayor número de conflictos se registró en San Antero con el 30% (6), seguido por Lorica con el 20% (4); San Bernardo del Viento, Cereté, Puerto Escondido y Sahagún con el 10% (2) cada uno, y San José de Uré y Pueblo Nuevo con 5% (1) respectivamente.

De acuerdo con los datos del Observatorio para la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, en las comunidades se presentan varios días a la semana sin prestación de este servicio, lo que impacta tanto en la salud humana integral como en las actividades productivas de la población; es por ello, que se deben procurar por acciones administrativas y operativas que brinden soluciones estructurales y urgentes.

De acuerdo con lo señalado por representantes de la empresa Aqualia Latinoamérica S.A., que presta el servicio de abastecimiento de agua potable en los municipios de Ciénaga de Oro, Sahagún, Cereté, San Carlos, Lorica, Purísima, Momil, Chimá, San Antero, Tuchín, Planeta Rica y San Andrés de Sotavento³², si bien no existe cobertura del 100% en los municipios debido a la falta de infraestructura³³, también este se ve interrumpido por las conexiones irregulares que generan la disminución del caudal, lo cual hace que no llegue a las zonas formalizadas. Desde la empresa se señala que se han desplegado acciones permanentes para que las comunidades cuenten con el suministro ante la intermitencia de este, como llevar el agua a través de carrotanques de manera coordinada con otras instancias de índole nacional y local.

³¹ Aqualia y Aguas de Córdoba

³² Entrevista realizada por la Delegada para la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo

³³ En la entrevista realizada a representantes de la empresa prestadora del servicio, en 2020 cuando Aqualia comienza sus operaciones, se señaló que la infraestructura “era deficiente en casi su totalidad”.



La Gobernación del departamento de Córdoba, través de la Dirección Técnica de Gestión de Riesgos del Departamento, la Secretaría del Interior, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), y las empresas prestadoras de servicios de acueducto, en el marco del plan de acción para la atención de la sequía en Córdoba, realizó el 12 de febrero de 2023 la entrega a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD) de carrotanques a los municipios declarados en calamidad pública. Las zonas de distribución se establecieron por núcleos priorizados para el abastecimiento, así:

- “Subzona Sinú: con base de abastecimiento en Cereté, que atenderá a los municipios de Cereté, San Carlos, Ciénega de Oro y Cotorra.
- Subzona zona costanera 1: con base de abastecimiento en Montería, que atenderá a la capital y a los municipios de Canalete, Los Córdoba y Puerto Escondido.
- Subzona San Jorge 1: con base de abastecimiento en Tierralta, para atender la zona rural de Montería y los municipios de Pueblo Nuevo, Buenavista y Planeta Rica.
- Subzona alto Sinú: con base de abastecimiento en Tierralta, para atender la zona urbana de este municipio y Valencia.
- Subzona zona costanera 2: con base de abastecimiento en Santa Cruz de Lorica, para atender Lorica, San Andrés de Sotavento y Moñitos.
- Subzona San Jorge 2: con base de abastecimiento en Montelíbano, atenderá a los municipios de San José de Uré, Puerto Libertador, La Apartada, Montelíbano y Ayapel.
- Subzona corredora indígena: con base de abastecimiento en Lorica, desde donde se distribuye a Momil, Tuchín, Purísima, Chimá, Chinú y San Andrés de Sotavento.” (Rio Noticias, 2024).

La encuesta de Calidad de Vida del año 2022 (DANE, 2023) señala que el 71,0% del total de hogares encuestados en el departamento de Córdoba, contaba con el servicio acueducto; en la cabecera departamental, ascendía al 96,6% y en los centros poblados y rurales dispersos, esta cifra fue del 45,1%, lo que muestra que en lo rural la brecha en cobertura, en comparación con la cabecera, es de 13,5 puntos.

Tabla 18. Cobertura servicio de acueducto ECV. Cuadro comparativo Nacional - Córdoba

Servicio acueducto ECV		
Nivel Nacional	Total	88,9
	Cabecera poblados y rural disperso	97,8
	Centros poblados y rural disperso	58,6
Córdoba	Total	71,0
	Cabecera	93,6
	Centros poblados y rural disperso	45,1

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

De acuerdo con lo anterior, la escasez de agua potable es uno de los principales retos para este departamento y es uno el principal potenciador de los conflictos sociales manifestos asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La falta de prestación de este servicio o su prestación en forma discontinua tiene consecuencias directas en la salud de los habitantes de esta región, como la presencia de enfermedades tales como diarrea, cólera y fiebre tifoidea, para citar algunas, las que pueden darse a partir de las precarias condiciones de higiene y aseo en las viviendas, y de la inadecuada manipulación de los alimentos en razón a la falta de agua lo que a su vez tiene, tiene otros impactos en la seguridad alimentaria relacionados con la producción de alimentos y la limitación del desarrollo agropecuario.

Por ello, es fundamental propender desde los gobiernos locales (alcaldías y gobernación, con el apoyo del gobierno nacional), por generar acciones urgentes alrededor de la gestión sostenible del agua, como la protección y preservación de cuencas hidrográficas en áreas naturales. Además, establecer políticas que garanticen un acceso justo y equitativo del servicio mediante la mejora de infraestructuras.

Recolección de basuras

En lo que respecta al servicio de recolección de basuras se presentó una situación de relevancia relacionado con tratamiento de las basuras, ocurrida en la ciudad de Montería, evento que tuvo origen en el marco del proyecto de construcción y operación del relleno sanitario PIAR “Los Cerros”³⁴, corregimiento Patio Bonito (zona rural de Montería). Al respecto la comunidad ha manifestado su rechazo en razón al potencial daño ambiental y a la contaminación de las fuentes hídricas cercanas, además de las posibles afectaciones a la salud humana, debido a los químicos que se usarían.

De acuerdo con lo señalado por la alcaldía de Montería sobre esta problemática, “la administración municipal no es la encargada de otorgar licencias ambientales” (Alcaldía de Montería, 2024), pero se encuentra en la disposición de desarrollar una mesa técnico-jurídica para atender los reclamos de la comunidad y hacer una revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la Ley 388 de 1997.

Para la Unidad de Planeación Minero-Energética -UPME-, el relleno sanitario “es un método para la disposición de residuos sólidos ordinarios y especiales en el suelo sin detrimento al medio ambiente, sin causar molestias y sin poner en peligro la salud y seguridad pública”. Respecto a su ubicación, este debe estar, “preferiblemente en terrenos con pendientes comprendidas entre el 3 y el 12%, terrenos con pendientes menores presentan problemas para el manejo de las aguas de escorrentía. Cuando la pendiente se encuentra entre el 12 y el 25% se presentan pequeñas dificultades para la operación del relleno, por último, cuando la pendiente es mayor del 25% se tienen muchas dificultades de operación. Hay que tener presente que el relleno sanitario no se debe ubicar en sitios que estén propensos a inundaciones o deslizamientos” (UPME, s.f). Se trata entonces de un punto de especial interés, ya que la comunidad de sectores cercanos al proyecto advirtió en la Audiencia pública ambiental, convocada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS) en febrero de 2023, que la obra sería construida sobre una falla geológica y sin un estudio geotécnico riguroso (La Razón, 2023).

³⁴ Licencia ambiental concedida a la empresa “Siempre Limpio”.



Es importante recalcar que el derecho a un medio ambiente sano facilita el desarrollo social y la vida en condiciones de bienestar. Si bien los rellenos sanitarios son un sistema apropiado para la disposición de los residuos sólidos, es fundamental que cuenten con todas las condiciones para que su operación no traiga consigo afectaciones a las comunidades y al medio ambiente. En este sentido, se deben contemplar los aspectos socioculturales del territorio, la cercanía a la población, la socialización del proyecto con las comunidades y del plan de manejo ambiental. Así mismo, la definición de la ruta para la mitigación de los posibles impactos. Asuntos todos, sobre los que se circunscriben las demandas sociales en este caso, y sobre los cuales se requieren acciones efectivas por parte del gobierno local y de las instancias competentes para garantizar los derechos de los grupos sociales.

4.3 Sucre

Características socioeconómicas

El departamento de Sucre está ubicado en el noroeste del país, en la región del Caribe. Administrativamente está integrado por 26 municipios, limita con los departamentos de Córdoba, Antioquia, Atlántico y Bolívar, y con el océano atlántico; su capital es Sincelejo, ubicada en las colinas de Sierra Flor (Gutierrez. H., s.f).

Es una región de la que a su vez hacen parte cinco subregiones (Gobernación de Sucre, 2017), así:

Golfo del Morrosquillo, ubicada en el norte del departamento, bordeada por las playas del golfo de Morrosquillo y conformada por los municipios de Coveñas, Palmitos, Tolú, Tolúviejo y San Onofre, los cuales ocupan un área de 1.886 kilómetros cuadrados (18.2% del total departamental).

Montes de María, ubicada en la parte nororiental del departamento, está conformada por los municipios de Sincelejo, Ovejas, Chalán, Morroa y Colosó; abarca una extensión de 1.104 kilómetros cuadrados (10.6% del total departamental).

Sabanas, situada en la parte central de departamento, está constituida por los municipios de Sincé, El Roble, San Pedro, Sampués, Los Palmitos, Galeras, Buenavista, Corozal y San Juan de Betulia, los cuales tienen un área de 2.101 kilómetros cuadrados (el 20.7% del total departamental).



San Jorge, está localizada en la parte suroccidental del departamento e integrada por los municipios de San Marcos, San Benito Abad, La Unión y Caimito, con un territorio de 2.934 kilómetros cuadrados (el 28.3% del total departamental).

La Mojana, se encuentra en el sur del departamento y está integrada por los municipios de Sucre, Majagual y Guaranda, con una extensión 2.337 kilómetros cuadrados (el 22.6% del total departamental).

Población

De acuerdo con el último censo realizado en 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE-(2022), Sucre cuenta con una población total de 864.036 personas. Por sexo, allí se ubican 434.459 (50,3%) hombres y 429.577 (49,7%) mujeres; en su cabecera municipal se encuentran 561.778 (65,0%) habitantes, en los centros poblados 180.341 (20,0%) y en las zonas rural-disperso, 121.917 (14,1%).

En este territorio habitan 102.835 personas, que se autorreconocen como Población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera (NARP), 104.878 indígenas y 134 Rrom (DANE, 2022).

En este departamento se encuentra el resguardo indígena San Andrés de Sotavento, en los municipios de Sincelejo, Palmito y Sampués (Datos abiertos, 2024).

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

En el nivel departamental, el 29,13% de la población se encuentra con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-. En cabeceras, la cifra es del 24,19% y en los centros poblados y zonas rurales dispersas, la proporción es de 38,26%.

Tabla 19. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- Cuadro comparativo Nacional -Sucre

		NBI
Nivel Nacional	Total	14,28
	Cabecera poblados y rural disperso	9,53
	Centros poblados y rural disperso	30,48
Sucre	Total	29,13
	Cabecera	24,19
	Centros poblados y rural disperso	38,26

Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018



En particular, las cifras de NBI se encuentran sobre el 50% en los siguientes 10 municipios del departamento de Sucre:

Tabla 20. Municipios de Sucre con NBI sobre el 40%

Municipio	NBI
Colosó	61,03
Chalán	60,27
Guaranda	58,17
Majagual	51,65
Sucre	48,30
Palmito	45,15
San Onofre	41,91
Sampués	41,50

Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

Por componentes del NBI, en lo referente al acceso a servicios públicos³⁵, el valor total del departamento es 4,47; no obstante, los municipios con valores superiores al departamento son:

Tabla 21. Municipios de Sucre con el componente de servicios (NBI) sobre el nivel general del departamento

Municipio	NBI Componente servicios
Componente servicios	10,26
San Marcos	4,48
Majagual	5,05
Ovejas	5,63
Palmito	5,75
Sucre	5,78
Caimito	5,95
Buenavista	6,44
Coveñas	8,12
Chalán	8,54
El Roble	9,00
San Onofre	12,13
Guaranda	23,69

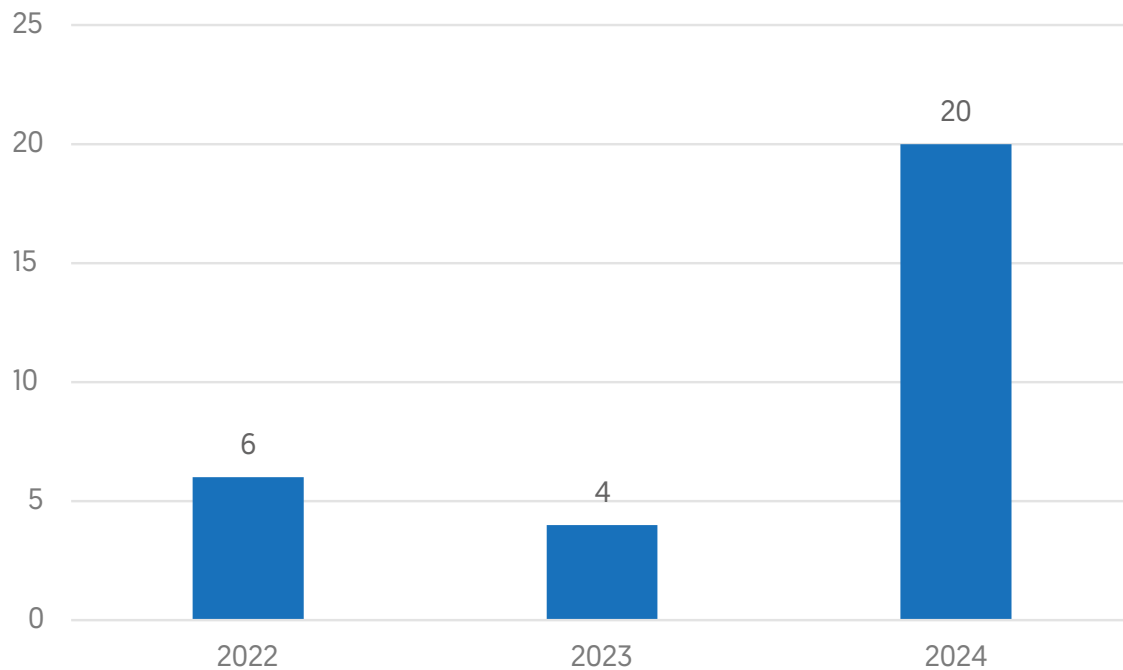
Fuente: Censo Nacional de población y vivienda. DANE, 2018

³⁵ Metodológicamente, el DANE incluye en este componente las siguientes variables: Acceso a servicios sanitarios a) Disponibilidad de agua potable Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda b) Tipo de sistema de eliminación de excretas i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas

Caracterización de la conflictividad social relacionada con el acceso y la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el departamento de Sucre

De acuerdo con la información del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, se registraron 30 hechos de conflictos sociales manifiestos por servicios públicos, ocurridos en el departamento de Sucre (Gráfica 18). En promedio se presentó 1 caso al mes en 2022 y para 2024 (agosto), se registran 2.

Gráfica 18. Total de casos registrados en Sucre. 2022 – 2024. Eventos de conflictos sociales manifiestos asociados a servicios públicos domiciliarios



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.



62

Municipios con mayor impacto por hechos de conflictividad social

Entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024, los eventos de conflictos sociales manifiestos se presentaron en el 38% del departamento (10 municipios), así:

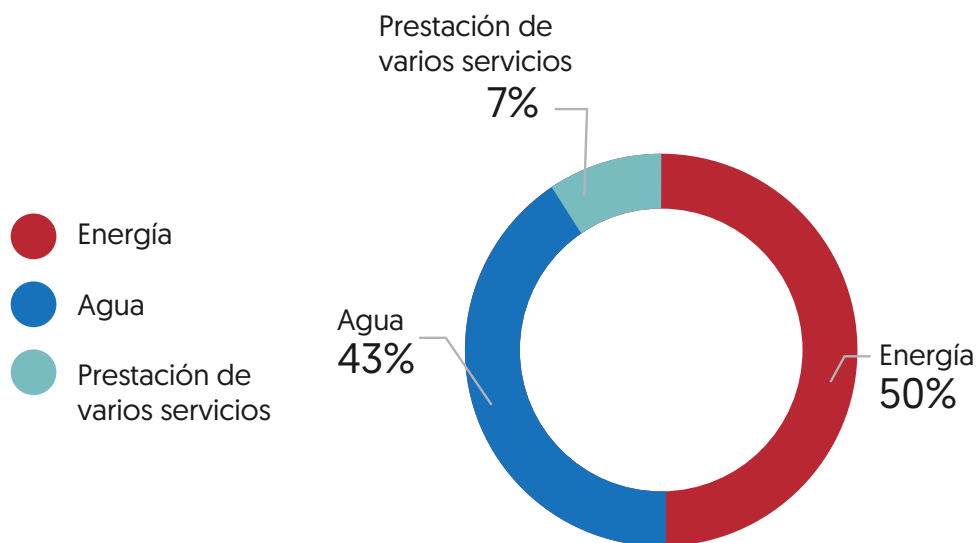
Tabla 22. Eventos de conflictos sociales manifiestos por servicios públicos en el departamento de Sucre, por año y municipio

Municipios	2022	2023	2024	Total	%
Sincelejo	6	1	6	13	43%
Santiago de Tolú		1	3	4	13%
San Onofre		1	2	3	10%
Sampués			3	3	10%
Corozal			2	2	7%
Toluviejo			1	1	3%
Coveñas		1		1	3%
San Marcos			1	1	3%
Morroa			1	1	3%
San Antonio de Palmito			1	1	3%
Total	6	4	20	30	100%

Fuente: Observatorio para la Conflictividad Social de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social (Defensoría del Pueblo). Datos al 31 de agosto de 2024

Dentro de los hechos registrados, las expresiones de conflictividad social son más altas en Sincelejo, la capital del departamento, con 13 eventos (43% del total), seguido por Santiago de Tolú con cuatro (13%), San Onofre y Sampués con tres (10%) cada uno, Corozal con dos (7%) y Toluviejo, Coveñas, San Marcos, Morroa y San Antonio de Palmito con uno cada uno (3% respectivamente). Dentro de las estadísticas, se evidencia que la principal problemática en este departamento tiene que ver con el servicio de suministro de agua, como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 19. Conflictividad social manifiesta, por sector de servicios públicos domiciliarios, departamento de Sucre



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva
Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Como evidencian los datos y la información en campo recolectada por la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, son dos las principales problemáticas: el servicio de energía eléctrica (50%; 15) y el suministro de agua potable (43%; 13) y, en tercer lugar, se encuentra el servicio de gas domiciliario (7%; 2).

Energía eléctrica

De los 30 eventos de conflictividad social manifiesta ocurridos en el departamento de Sucre, el 50% (15) se dieron sobre el sector de energía eléctrica, de estos, el 53% (8) tuvieron lugar en la ciudad de Sincelejo, obedecieron al reclamo por las altas tarifas de facturación y suministro del servicio, y estuvieron dirigidos a la empresa prestadora del servicio³⁶. En un caso (8%), se trató de una protesta por deficiencias en el suministro e infraestructura, en contra de la alcaldía local de Coveñas, por parte de la Comunidad indígena de Torrente.

En concordancia con los eventos de conflictos sociales manifiestos registrados en el departamento de Sucre cuya principal causa es la deficiente prestación del servicio público de energía eléctrica, la mayoría de las quejas ciudadanas tramitadas por la Defensoría y la Personería, están relacionadas con este; de acuerdo con información de la Personería Municipal de Sincelejo, en el año 2023 se gestionaron 135 quejas en contra de la empresa prestadora del servicio luz eléctrica (AFINIA) y entre el 01 de enero y el 30 de marzo de 2024, la cifra fue de 30.

De acuerdo con la información remitida por la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, en el 2023 se adelantaron más de 100 tramites entre quejas y asesorías y/o derechos de petición ante la empresa AFINIA, en procura de la defensa de los derechos de los afectados. El aumento desproporcionado en

³⁶ AFINIA



las tarifas eléctricas puede significar graves afectaciones a la economía de las personas, al constituirse en una carga monetaria adicional y generar menoscabo en los recursos familiares para otras necesidades básicas, como alimentación, educación y salud.

Desde la empresa privada prestadora del servicio en este departamento, también se ha percibido un aumento en el número de quejas recibidas asociadas al incremento de las tarifas de energía. Según el prestador privado, se presentan diversas razones que justifican los cobros. De un lado se encuentran las pérdidas no técnicas (valor trasladado a las y los usuarios), entre las que se contabiliza la defraudación del servicio. De acuerdo con lo manifestado por el representante de la empresa, el índice de pérdida es de casi el 27% (entre pérdidas técnicas y no técnicas), superior al del país que es cercano al 15%. Señala así mismo, que se registra un bajo índice de recaudo y alta morosidad. Esto es reflejo de las circunstancias de desprotección social histórica de este departamento. Sucre es uno de los 11 departamentos más pobres de Colombia (con un NBI del 29,13%).

Aunado a las altas tarifas del servicio de energía, en la factura se presentan otros cargos adicionales legales como es el cobro del alumbrado público, el cobro de servicios de saneamiento básico y la tasa de seguridad y convivencia ciudadana (cobro vía ordenanza)³⁷, lo cual “encarece el recibo entre un 30 y un 40%”³⁸; punto sobre el cual se encontró coincidencia con lo señalado por el representante de la Gobernación entrevistado³⁹: “*hoy en día encontramos facturas que aquí nos las hacen llegar para que nosotros acompañemos los procesos, personas cobrándole unos seguros (...) hoy en día el 40% de la factura de energía eléctrica es de servicios adicionales, ahí te cobran que la tasa de seguridad que es en el departamento, el servicio de aseo, ahí te cobran el alumbrado público (...) la misma empresa operadora hace unos convenios con unas aseguradoras donde le adicionan al cobro de la factura unos seguros que a veces la gente ni coge, sino que te lo ponen ahí y si tú lo pagas lo estás aceptando y ni siquiera fue que lo solicitaron en ese momento*” [SIC].

Lo anterior sumado a que en el mercado de energía de Colombia los precios obedecen al comportamiento en la Bolsa de Energía de Colombia⁴⁰, y “cuando hay poca agua, la energía hidroeléctrica se pone más costosa”. Vale recordar que desde el año 2023 y también durante el 2024, el territorio colombiano ha venido atravesando por el fenómeno del niño, lo cual ha conducido a condiciones de sequía y reducción en los niveles de los ríos y de los embalses. Dentro de las regiones más afectadas, se encuentra el norte del país.

Adicional a lo dicho, en materia de facturación, el trabajo de campo permitió identificar problemas con las lecturas estimadas del consumo de energía, lo cual está relacionado con la imposibilidad por parte del personal de la empresa, de acceder al contador de luz para realizar la lectura, sumado a los casos en que estos aparatos se encuentran averiados o registran datos errados y cambios extremos en el consumo⁴¹. Estas situaciones han llevado a movilizaciones y manifestaciones de protesta en rechazo a los cobros por facturación por parte de la empresa de energía eléctrica: “Una vez todo el mundo se acercó, imagínese todo el mundo protestando con la factura en la mano, detectamos que se están

37 Se encontraron otro tipo de cobros relacionados con un seguro ofertado por un tercero recaudador de Afinia, que, en ocasiones, no se encuentran debidamente soportados; de acuerdo con el representante de la empresa prestadora del servicio de luz, ante cada caso han realizado las acciones pertinentes para la reducción de esta problemática.

38 Entrevista realizada para este análisis el 20 de marzo de 2024. Gerente Territorial de Afinia, Sincelejo, Sucre.

39 Secretaría de Energía de la Gobernación de Sucre

40 El sistema eléctrico colombiano utiliza un mecanismo denominado la Bolsa de Energía de Colombia, en la que “participan generadores y comercializadores, vendiendo y comprando energía a precio de bolsa, cuenta con un precio techo de venta de energía llamado precio de escasez, que corresponde al valor máximo que puede pagar la demanda del país por la energía.” (XM, s.f) En esta dinámica, se establece el precio final.

41 De acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994 (artículo 146) y de conformidad con la Resolución CREG 064 de 2020

haciendo las estimaciones de consumo de manera frecuente. Es decir, que tienen cuatro periodos de ser estimados”⁴². Por ello, es importante ratificar el compromiso de las empresas prestadoras de este servicio en mejora de infraestructura, como es la tecnificación de los contadores en los territorios y con fácil acceso a los usuarios, de manera que también puedan realizar seguimiento y control a su consumo.

Existen también problemáticas que tienen relación con la intermitencia en el suministro o falta de electricidad, lo que trae consigo diversas afectaciones; por un lado, y de acuerdo con lo manifestado por los vocales de control entrevistados en el marco de este informe, se producen cortes en el suministro de energía eléctrica, relacionados con sobrecargas eléctricas, lo cual ocasiona afectaciones a las personas, como por ejemplo, daños en electrodomésticos y aparatos electrónicos, desencadenando en situaciones de protesta y rechazo por parte de las comunidades: “De la noche a la mañana quedaron algunas viviendas sin energía, otras quedaron energizadas con fluctuación y originó la quema de electrodomésticos masivos y la pérdida de varios microempresarios en la zona sur”⁴³.

De acuerdo con el artículo 136 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran obligados a prestar los servicios en condiciones de calidad y continuidad, sin embargo, puede evidenciarse la falta de cumplimiento de esta norma, así como la falta de respuesta por parte de la empresa prestadora, frente a las afectaciones sufridas por los usuarios.

También se presentan otras afectaciones por la falta de prestación del servicio de energía eléctrica, las cuales están relacionadas con la intermitencia o suspensión del servicio de alumbrado público y el servicio domiciliario, lo cual lleva a incrementar la inseguridad y a aumentar los delitos comunes contra personas, vehículos e inmuebles. Lo anterior lleva a considerar que, una mejor iluminación del espacio público, a su vez repercutiría en mejores entornos de convivencia, con vigilancia y control policial: “*porque la falta de iluminación hace que también delincuentes se les genere un espacio propicio para efectuar ese tipo de actos delictivos*” [SIC]⁴⁴. En el campo de la salud, la intermitencia en el servicio de energía eléctrica estaría afectando el soporte vital a pacientes que dependen de aparatos médicos como respiradores eléctricos, ventiladores mecánicos, concentradores de oxígeno, entre otros⁴⁵.

Se pueden apreciar varios escenarios para hacer frente a la situación planteada. De acuerdo con lo manifestado por el representante de la empresa prestadora del servicio de energía eléctrica⁴⁶, como alternativas para remediar esta problemática se encuentra la distribución de las pérdidas del sistema energético en el sistema nacional, lo que podría significar un alivio para las y los usuarios de la costa norte del país. Así mismo, contar con la posibilidad de excluir del recibo de luz, cobros de terceros.

⁴² Entrevista realizada a vocales de control en la ciudad de Sincelejo.

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Sobre este punto, el representante territorial entrevistado de la empresa prestadora del servicio indicó que este tipo de situaciones pueden ser subsanadas con el servicio de plantas eléctricas, una vez se conocen los casos.

⁴⁶ AFINIA, regional Territorial Sucre. Entrevista realizada para este análisis el 20 de marzo de 2024.



Desde la institucionalidad⁴⁷, una salida a mediano plazo podría estar en la entrada en operación de la nueva política de municipios y comunidades energéticas⁴⁸, que apuntan al fortalecimiento de herramientas de la ciudadanía para aprovechar recursos renovables y la producción de energía de manera sostenible. Así mismo, es importante generar recursos para la ampliación de la infraestructura que garanticen mayor cobertura y acceso para las comunidades del departamento.

Suministro de agua potable

De los 30 eventos de conflictos sociales manifiestos registrados en el departamento de Sucre entre 2022 y el 31 de agosto de 2014, el 43% (13) surgieron por la demanda de las comunidades ante la carencia de suministro de agua potable. Es importante mencionar que, de estos eventos, 2 (13%) fueron llevados a cabo por parte de comunidades indígenas y tuvieron lugar en Sincelejo.

En Sincelejo se presentó mayor prevalencia de conflictos sociales manifiestos por suministro de agua con el 30% (4), seguido por San Onofre y Sampués con el 15% dos cada uno y, Santiago de Tolú, San Antonio de Palmito, Tolviejo, San Marcos y Morroa (un evento; 8% cada uno).

De acuerdo con la encuesta de Calidad de Vida del año 2022 (DANE, 2023), el 81,8% del total de hogares encuestados en el departamento de Sucre contaban con el servicio acueducto; en la cabecera, el 96,3%; y en los centros poblados y rurales dispersos, esta cifra fue del 58,2%.

⁴⁷ Entrevista con el representante de la Secretaría de Energía, gobernación de Sucre.

⁴⁸ El actual gobierno colombiano reglamentó la operación de las Comunidades energéticas establecidas en el artículo 235 de la Ley 2294, mediante el Decreto 2236 del 22 de diciembre de 2023, definiéndolas como “grupos organizados de usuarios naturales o jurídicos que pueden asociarse para generar, comercializar y/o usar eficientemente la energía a través del uso de fuentes no convencionales de energía renovable, combustibles renovables y recursos distribuidos”. Dentro del mismo decreto (2236 de 2023), se establece que las comunidades energéticas tienen dentro de sus objetivos, el aumentar la cobertura del servicio de energía y garantizar el acceso de las poblaciones vulnerables a dicho servicio; aumentar la eficiencia energética, democratizar la energía a partir de la participación de los usuarios y potenciales usuarios como generadores y gestores de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovables, combustibles renovables y recursos energéticos distribuidos, descentralizar la generación, almacenamiento y consumo de energía hacia las comunidades, especialmente, hacia las comunidades en condiciones de vulnerabilidad, desarrollar la economía local y territorial a partir de la generación de energía, el almacenamiento y el uso eficiente de la energía, ofrecer condiciones económicas asequibles al servicio de energía para las comunidades en condiciones de vulnerabilidad y fomentar o promover modelos de desarrollo energéticos respetuosos con el medio ambiente.

Tabla 23. Cobertura servicio de acueducto ECV. Cuadro comparativo Nacional - Sucre

Servicio acueducto ECV		
Nivel Nacional	Total	88,9
	Cabecera poblados y rural disperso	97,8
	Centros poblados y rural disperso	58,6
Sucre	Total	81,8
	Cabecera	96,3
	Centros poblados y rural disperso	58,2

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

De acuerdo con el trabajo en campo realizado por la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, en muchos sectores es constante la intermitencia del servicio, problemática que si bien tiene que ver con la insuficiente infraestructura para distribución de agua, las interrupciones en el servicio también corresponden a la falta de electricidad, pues el suministro de agua puede depender de bombas eléctricas que la extraen o de sistemas de distribución de agua que utilizan válvulas y controladores eléctricos para regular el flujo en el suministro.

A lo anterior se suman las sequías periódicas, que generan desabastecimiento de agua potable, así como, en algunos casos, infraestructuras obsoletas, que no favorecen el buen funcionamiento del sistema de acueducto. Finalmente, la carencia de suficientes fuentes de agua superficial⁴⁹, lo que conduce a que la disponibilidad de agua esté sujeta a la extracción de aguas subterráneas⁵⁰.

De acuerdo con lo señalado por el representante territorial de la empresa prestadora del servicio de agua en Sucre y Corozal⁵¹, se han venido realizando mejoras en la infraestructura como la construcción de pozos para extraer agua, tanques de almacenamiento, renovación de redes y sistemas para la micro medición de los usuarios. No obstante, se trata de mejoras parciales, pues persisten retos como la mejora en la continuidad de la prestación del servicio, la ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado, encontrar y acceder a mejores fuentes de abastecimiento, que a su vez fortalezcan la captación, el almacenamiento, el tratamiento y la distribución, todo lo cual permitiría contar con un servicio de acueducto óptimo en todo el departamento.

Como ejemplo de lo señalado, se encuentra el municipio de Sincelejo. De acuerdo con el representante de la Dirección de Servicios Públicos de la alcaldía⁵², “Contamos con 7 sectores hidráulicos, 7 zonas hidráulicas, que son los dos en donde esto se maneja agua 24 horas. El resto, pues van algunos de agua frecuentada entre 2 días y 3 días, otros alrededor de 18 horas días. Esas serían

⁴⁹ Tales como, ríos, manantiales, quebradas, lagos y humedales, entre otros.

⁵⁰ Como principales sistemas acuíferos del Departamento de Sucre, se encuentran el Acuífero de Morroa, el sistema acuífero Morrosquillo y el acuífero Tolu Viejo (Jimenez T. & Rodriguez D., 2018)

⁵¹ Empresa VEOLIA

⁵² Entrevista realizada a representante de la Dirección de Servicios Públicos de la alcaldía de Sincelejo



las quejas. Esas serían las principales quejas que hay en la ciudad, el tema de la continuidad.” [SIC].

A esta situación se suma que, en este departamento la oferta hídrica es inferior a la demanda, lo cual se agrava con las deficiencias en la infraestructura. Sumado lo anterior, se registran otra serie de dinámicas sociales que repercuten negativamente en la prestación del servicio. Una de ellas tiene relación con los procesos de formalización de predios para garantizar la adecuada cobertura en materia de servicios públicos. De acuerdo con lo indicado por el representante territorial de Veolia, Sucre, en Sincelejo hay 17 zonas de invasión (barrios subnormales⁵³) y, en Corozal 5. En estas zonas, ante la necesidad de acceso al agua potable por parte de las comunidades, se realizan conexiones irregulares que defraudan al acueducto, generando desabastecimiento en la prestación del servicio en otras zonas, pues “...el caudal que se utiliza para abastecer este sector empieza a perderse, en un fenómeno que se llama pérdidas técnicas, pérdidas comerciales, que son esas conexiones ilegales de agua”.

Por otra parte, como se señaló, la intermitencia del servicio de electricidad también influye negativamente en el suministro de agua potable. Lo anterior, puesto que en este departamento gran parte del suministro del agua procede del bombeo de agua subterránea, que funciona con energía eléctrica.

En lo que respecta al trámite de quejas desde las y los usuarios, la Personería Municipal de Sincelejo⁵⁴, señaló que durante el año 2023 se tramitaron 55 quejas sobre el servicio del agua (empresa VEOLIA), y 7 en lo corrido del 2024.

Este panorama muestra la importancia de generar acciones desde la empresa privada y los gobiernos locales que abarquen aspectos estratégicos, como la inversión en infraestructura y la ampliación de la cobertura, que superen en forma definitiva los problemas crónicos de escasez y falta de acceso al agua potable, los cuales afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables del departamento.

Tal como señala el Banco Mundial (s.f), el acceso al agua potable en términos de desarrollo tiene impactos sociales, impactos en la salud, así como económicos. En materia de salud, la gestión de los servicios de agua permite -entre otros- proteger la salud humana durante brotes infecciosos o mortales como el cólera, la disentería, la hepatitis A y la fiebre tifoidea, pero también impulsa aspectos económicos de la vida de las personas y fortalece la erradicación de la pobreza, al ser un factor vital para la producción, ya que “Asegurar un suministro suficiente y constante de agua en un contexto de creciente escasez será esencial para alcanzar los objetivos mundiales de alivio de la pobreza”.

⁵³ Barrio subnormal: “Es el asentamiento humano ubicado en las cabeceras de municipios o distritos que reúne los siguientes requisitos: (i) que no tenga servicio público domiciliario de energía eléctrica o que éste se obtenga a través de derivaciones del Sistema de Distribución Local o de una Acometida, efectuadas sin aprobación del respectivo Operador de Red ; (ii) que no se trate de zonas donde se deba suspender el servicio público domiciliario de electricidad, de conformidad con el artículo 139.2 de la Ley 142 de 1994, las normas de la Ley 388 de 1997 y en general en aquellas zonas en las que esté prohibido prestar el servicio y, iii) Certificación del Alcalde Municipal o Distrital o de la autoridad competente en la cual conste la clasificación y existencia de los Barrios Subnormales, la cual deberá ser expedida dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la respectiva solicitud efectuada por el Operador de Red” (Ministerio de Minas y Energía, 2011).

⁵⁴ Mediante respuesta remitida por correo electrónico del 02 de abril de 2024 a la Delegada para la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo.

Gas domiciliario y recolección de basuras

De acuerdo con la información del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, del 01 de enero de 2022 al 31 de agosto de 2024, se presentaron dos (2) eventos de conflicto social manifiesto relacionados con el servicio de gas domiciliario en el departamento en los que se demandó por el desarrollo de infraestructura y la prestación de este servicio en los municipios de Sincelejo y Corozal, lo que representa el 7% del total de los eventos en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios.

En el trabajo en campo realizado en el marco de este informe, en la ciudad de Sincelejo encontró que las quejas que provienen de la comunidad se presentan en barrios que no están legalizados⁵⁵, lo que da cuenta de la importancia de ampliar esfuerzos en la mejora de la cobertura para garantizar el servicio desde los gobiernos locales y las empresas prestadoras del servicio. En la zona rural existe menor cobertura, tal como lo muestran los datos de la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2023) del año 2022, donde solo existe cobertura del 6,3% en contraposición con la cabecera del departamento, en donde se tiene una cifra del 83,2%.

Tabla 24. Acceso al servicio de gas natural ECV. Cuadro comparativo Nacional - Sucre

Servicio gas natural ECV		
Nivel Nacional	Total	68,6
	Cabecera poblados y rural disperso	84,3
	Centros poblados y rural disperso	14,9
Sucre	Total	53,9
	Cabecera	83,2
	Centros poblados y rural disperso	6,3

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

Esta brecha en cobertura para la zona rural, además de las afectaciones directas por la falta del servicio, genera indirectamente otros impactos, especialmente en materia ambiental debido a la deforestación que se provoca por la utilización de leña para la preparación de alimentos. En lo relacionado con el derecho a la salud, se presentan *“las dificultades que traen las enfermedades pulmonares, o las personas que absorben el humo que se produce de la quema”*⁵⁶. Cabe anotar que esta situación obedece principalmente a la falta de estructura y no a la disponibilidad del gas. De acuerdo con el portal Valora Analitik (2023), Sucre es uno de los departamentos de mayor producción de gas en el país, junto con Casanare y Guajira.

⁵⁵ Entrevista a representante de la Dirección de Servicios Públicos de la Alcaldía de Sincelejo.

⁵⁶ Entrevista realizada por la Delegada para la conflictividad Social en el municipio de Sincelejo, actor experto.



De otro lado se encuentran los cobros asociados a la facturación. Si bien no se tiene registro de eventos de conflictividad social por este tema, desde la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, se han acompañado procesos en los que se solicitan ajustes debido a la inclusión en la factura de otros cobros, como el de un crédito llamado “Brilla”, situación también nombrada por los vocales de control. El otorgamiento de este, posiblemente no siempre se encuentra respaldado por mecanismos de verificación adecuados, presentándose casos en los que proceden los cobros: “Un señor (...) que debe tres millones de pesos y es que nunca pagó las cuotas del supuesto crédito, le suspenden el servicio. Entonces viene acá, hace la reclamación porque no tiene ni idea de qué le están hablando (...) Y es una problemática súper grande porque se nos está presentando muchísimo, sobre todo en los estratos bajos, en el estrato 1 y 2”⁵⁷. Ante estas situaciones, ha actuado la Defensoría Regional con la empresa privada⁵⁸ para sentar precedentes sobre la necesidad de fortalecer mecanismos que protejan a las y los usuarios.

En cuanto a la recolección de basuras, si bien no se cuenta con registro de hechos de conflictos sociales manifestos, se encontró que sí existe una problemática asociada a la frecuencia del servicio.

Tabla 25. Cobertura recolección de basuras ECV. Cuadro comparativo Nacional - Sucre

Servicio recolección. basura ECV		
Nivel Nacional	Total	82,8
	Cabecera poblados y rural disperso	98,4
	Centros poblados y rural disperso	29,8
Sucre	Total	53,9
	Cabecera	83,2
	Centros poblados y rural disperso	6,3

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. DANE, 2023

En la zona rural dispersa, como se muestra en las cifras de la Encuesta de calidad de Vida (DANE, 2023), la cobertura es del 12,4% (17,4 puntos por debajo del dato para el país en lo rural); en la cabecera, la cifra es de 62% (20,8 puntos por debajo del dato para el promedio de las cabeceras del país).

Es necesario que, desde los gobiernos locales con el apoyo del nacional, se aúnen esfuerzos para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (almacenamiento, transporte y aprovechamiento, así como su disposición final). Así mismo, poner en marcha de estrategias de intervención a mediano plazo, con el fin de menguar las afectaciones a la salud humana y al ambiente, relacionadas con la deficiente gestión en el tratamiento de los residuos.

⁵⁷ Regional Sucre, Defensoría del Pueblo

⁵⁸ En este caso, la empresa SURTIGAS

5. Conclusiones

I. Generales

- Aunque en Colombia cuenta con avances importantes en términos de cobertura en servicios públicos domiciliarios, estos tienen mayor prevalencia en áreas urbanas; lo que significa que continúan los desafíos en zonas rurales, principalmente en términos de calidad y acceso.
- En lo que respecta a la calidad, se evidencian interrupciones frecuentes con prevalencia en el suministro de agua potable y energía eléctrica, lo que afecta especialmente a comunidades vulnerables.
- Respecto al acceso, existen zonas donde no se cuenta con infraestructura suficiente para que toda la población cuente con agua potable, luz, alcantarillado, recolección de basuras y gas natural domiciliario.
- Colombia enfrenta la necesidad de enfocar esfuerzos en la gestión adecuada de recursos naturales, mejora de infraestructuras y mayor inversión en tecnologías eficientes y respetuosas con el medio ambiente, para garantizar la prestación, cobertura y sostenibilidad de los servicios públicos.
- En el marco de este informe, se evidenciaron desafíos financieros, relacionados, por un lado, con la morosidad en los pagos de la facturación de servicios públicos (especialmente electricidad), por parte de poblaciones localizadas en sectores populares de centros urbanos. A ello se suma la falta de recursos para mantenimiento e inversión, que permitan alcanzar niveles óptimos de cobertura.
- Factores como la presencia de grupos armados ilegales, la falta de inversión estatal y la situación de pobreza y marginación, aumentan la vulnerabilidad de las comunidades y dificultan la normalización de la infraestructura en algunos lugares.
- Las autoridades han llevado a cabo una serie de cambios significativos en materia de política de prestación de servicios públicos domiciliarios. El Estado ha asumido un rol de regulador y supervisor; mientras que el sector privado opera como proveedor del servicio. El rol estatal abarca aspectos como la eficiencia, calidad y sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con su prestación. Además, establece un sistema de vigilancia y control a través de entidades como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), que supervisan y regulan la prestación de servicios como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas combustible.
- Existen diversas políticas y lineamientos generales, como los establecidos en los CONPES (Consejos de Política Económica y Social), que proporcionan directrices para la implementación y sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios. Estos lineamientos van desde la implementación de sistemas de información hasta la promoción de la participación privada y el mejoramiento de la focalización de subsidios.
- El Banco Mundial (s.f) destaca que el acceso al agua potable tiene impactos significativos en el desarrollo social, la salud y la economía. En términos de salud, la gestión adecuada de los servicios de agua contribuye a proteger a la población durante brotes de enfermedades como el cólera, la disentería, la hepatitis A y la fiebre tifoidea. Además, el acceso continuo y suficiente al agua es crucial para la producción y es fundamental para la erradicación de la pobreza, siendo un elemento vital para alcanzar los objetivos globales de desarrollo y alivio de la pobreza en un contexto de creciente escasez de recursos hídricos.



- Además de las normativas, la jurisprudencia -como las sentencias de la Corte Constitucional-, establecen principios y criterios fundamentales para la prestación de servicios públicos, como la eficiencia, calidad, regularidad, solidaridad y universalidad.

Si bien cada sector de servicios públicos domiciliarios cuenta con regulaciones y normativas particulares para garantizar su eficiencia, calidad y sostenibilidad -incluida la protección de los derechos de los usuarios- y la fijación de tarifas, en el sector energético en la costa caribe existe un régimen tarifario especial bajo el cual se cobran al usuario las pérdidas, lo que ha conllevado en buena medida, a que la facturación presente costos más altos que en el resto del país.

Conflictividad social manifiesta relacionada con el acceso a servicios públicos domiciliarios

- En materia de Conflictividad Social Asociada a los Servicios Públicos, los sectores a donde se registra la mayor conflictividad son el suministro de agua y energía eléctrica (con el 92% del total de eventos, entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de agosto de 2024), seguidos por la prestación de servicios de aseo y el gas domiciliario.
- Las demandas de las comunidades están relacionadas con la interrupción del suministro de servicios, las altas tarifas y la falta de infraestructura adecuada. Estos problemas afectan especialmente a comunidades vulnerables en zonas rurales y asentamientos irregulares.
- Las cifras del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo evidencian que, entre los años 2022 y 2023, se han incrementado los eventos de protesta asociados a la prestación de servicios públicos domiciliarios en los sectores de energía eléctrica y agua en todo el país, y, especialmente en la costa norte.
- Esto sugiere la necesidad de medidas urgentes para abordar las causas subyacentes de estos conflictos, que permitan mejorar la prestación de servicios, la gestión institucional, promover el diálogo social y adoptar acciones estratégicas para garantizar el acceso equitativo y sostenible a los servicios públicos domiciliarios en Colombia, especialmente para grupos sociales y poblaciones vulnerables.
- La falta del suministro continuo del servicio de energía eléctrica afecta múltiples aspectos en la vida de las personas: en el campo de la salud, afecta el soporte vital cuando se requiere contar con el servicio en casa para respiradores, ventiladores mecánicos, nebulizadores, concentradores de oxígeno, equipos de rehabilitación física, así como medicación que requiere ser refrigerada, para citar algunos casos.
- En el campo de la alimentación, algunas provisiones y alimentos perecederos pueden dejar de ser aptos para el consumo, al perder la cadena de refrigeración y descomponerse, lo que puede llevar a causar intoxicaciones y, en todo caso, a afectar la calidad de los alimentos que se consumen. La falta de energía obstaculiza el desarrollo de tareas laborales o académicas y restringe las comunicaciones. En lo económico, puede conducir al cierre de empresas, pequeños negocios y emprendimientos, situaciones todas ellas que incrementan la pobreza energética, obstaculizando el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades.
- La falta de agua potable trae distintas afectaciones en la población: desde la producción de alimentos, hasta la salud, ya que su desabastecimiento puede ser el origen de la deshidratación y de enfermedades como la diarrea, la fiebre tifoidea y la hepatitis A; afecta la higiene personal, de hogares y comunidades, aumentando el riesgo de enfermedades infecciosas. En lo económico, las afectaciones se observan en el cierre de pequeños y medianos negocios, para citar algunos ejemplos. Es por ello, que resultan necesarios esfuerzos institucionales que permitan a toda la población, basándose en el principio de universalidad, contar con este servicio.

- Los departamentos de la costa norte de Colombia, especialmente Bolívar, Sucre y Córdoba, son áreas con altos niveles de conflictividad social relacionada con la prestación de servicios públicos domiciliarios. Esta concentración geográfica de conflictos resalta la necesidad de abordar los problemas específicos de estas regiones; el análisis detallado de la conflictividad social relacionada con el acceso a los servicios públicos domiciliarios revela una serie de desafíos significativos.

Bolívar

- En el caso específico del departamento de Bolívar, varios factores contribuyen a la tensión social en torno a los servicios públicos, especialmente en áreas como energía eléctrica y suministro de agua potable.

Energía Eléctrica:

- La infraestructura obsoleta, las interrupciones frecuentes del servicio, el valor de las tarifas y los cobros indebidos, son los principales factores que incrementan los conflictos sociales manifestos asociados a los servicios públicos domiciliarios.
- Las comunidades experimentan estrés financiero y emocional debido a las tarifas elevadas, lo que puede generar un aumento en las protestas y la conflictividad social si no se abordan adecuadamente estas preocupaciones.

Suministro de Agua Potable:

- La falta de cobertura de acueducto, especialmente en áreas rurales, ha llevado a problemas significativos, incluidos varios días a la semana sin este servicio y riesgos para la salud pública, lo que afecta en múltiples aspectos de la vida cotidiana, desde la seguridad alimentaria hasta el acceso a la educación y la salud.
- Son necesarias inversiones sustanciales en infraestructura y mecanismos alternativos para garantizar un suministro de agua permanente y reducir la vulnerabilidad de la población, con el fin de prevenir el riesgo de nuevas protestas y disturbios sociales.

Otros Servicios Públicos:

- Los servicios de gas y aseo también han generado conflictos, aunque en menor medida. En este departamento, se destacan problemáticas como la falta de recolección de residuos o la falta de acceso al gas domiciliario, lo cual ha provocado tensiones sociales.

Sucre

- La conflictividad social en Sucre está fuertemente asociada al acceso a servicios públicos domiciliarios, especialmente al suministro de agua potable y energía eléctrica.



Agua Potable:

- En lo que respecta al suministro de agua potable, los conflictos sociales se originaron debido a las interrupciones en el suministro, las cuales se atribuyen a la falta de infraestructura adecuada, las sequías, y las conexiones ilegales que afectan el suministro en otras áreas. Si bien se están llevando a cabo mejoras en la infraestructura, aún existen desafíos importantes, incluida la formalización de predios y la gestión de quejas de los usuarios.

Energía Eléctrica:

- Los eventos de conflictividad social estuvieron relacionados con las altas tarifas, las lecturas estimadas del consumo y los cortes de energía, como algunas de las principales quejas de las y los usuarios. Las empresas prestadoras del servicio enfrentan desafíos para garantizar una calidad y continuidad adecuadas, especialmente en las áreas rurales.

Gas domiciliario y recolección de basuras:

- El suministro de gas domiciliario y la recolección de basuras también son fuentes de conflictividad social en Sucre, con demandas de mayor cobertura e infraestructura adecuada. Se están realizando esfuerzos para ampliar la cobertura del servicio de gas y abordar las preocupaciones sobre la facturación y la recolección de basuras.
- En general, se destaca la necesidad de mejorar la infraestructura y la prestación de servicios públicos, especialmente en las áreas rurales, para garantizar el acceso equitativo y satisfacer las necesidades básicas de la población.

Córdoba

Agua Potable:

- La escasez de agua potable constituye uno de los principales desafíos, afectando la salud, la producción agrícola y la seguridad alimentaria. Las interrupciones en el suministro, a menudo causadas por conexiones irregulares y falta de infraestructura, generan tensiones sociales. Se han implementado medidas como el suministro a través de carrotanques en procura de garantizar el acceso de la población.

Energía eléctrica:

- La conflictividad se asocia a temas de facturación y continuidad del servicio. Los altos costos y las desconexiones afectan a usuarios y pequeños comercios, contribuyendo a la pobreza energética. Se requiere una solución integral que garantice un acceso equitativo y sostenible a la energía.

Recolección de basuras:

- La recolección de basuras también ha generado conflictos, especialmente en relación con la construcción y operación de rellenos sanitarios. Las comunidades expresan preocupaciones sobre posibles impactos ambientales y para la salud. Es fundamental abordar estas inquietudes con un enfoque participativo y garantizar que la gestión de residuos sea compatible con la protección del medio ambiente y la salud pública.



6. Recomendaciones

Entidades del Estado

Al Ministerio de Minas y Energía

- Promover ajustes normativos principalmente asociados a la ley 1955 de 2019 y el decreto 010 de 2019 y demás reglamentarios, que permitan la regularización de tarifas en la costa caribe colombiana, en coordinación con las instancias competentes.
- Fortalecer e impulsar el desarrollo de los planes de transición energética a nivel territorial, la producción energética a partir de fuentes no convencionales de energía renovables y asegurar el desarrollo sostenible de los proyectos energéticos.
- Asegurar las acciones de asesoría y acompañamiento técnico a las Comunidades Energéticas, en los términos establecidos en el Decreto 2236 de 2023, referente al “diseño, estructuración, financiación y operación de la Autogeneración Colectiva (AGRC) y la Generación Distribuida Colectiva (GDC), así como también, asesoría para el perfeccionamiento de asociaciones de comunidades energéticas y el relacionamiento con terceros de los sectores público, privado y/o popular. Dicha asesoría y acompañamiento contará con enfoque diferencial” (Artículo 2.2.9.2.4)
- En articulación con la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME y con el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas -IPSE, fortalecer planes y programas que, en el marco de la planeación energética, permitan identificar fortalezas y debilidades territoriales para incrementar la cobertura en infraestructura, el acceso con calidad y el cierre de brechas energéticas.

A la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-

- Enfocar acciones urgentes para el ajuste de las directrices normativas que permiten trasladar al usuario, los costos generados por las pérdidas no técnicas del servicio de energía en la costa norte colombiana, así como la posibilidad de exclusión de pagos por otros servicios como aseo y saneamiento básico, alumbrado público, entre otros, cuando haya lugar a ello.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- En coordinación con la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, garantizar las condiciones para la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado en procura de mejorar la cobertura y la calidad.
- Coordinar con las entidades de orden nacional competentes, los lineamientos para el cumplimiento de las características de calidad del agua de los prestadores del servicio público.
- Fortalecer los mecanismos de diálogo directo con la comunidad, con el fin de atender necesidades asociadas con el suministro y acceso al agua potable, y reducir las posibilidades de escalamiento de los conflictos sociales con origen en el sector.
- Fortalecer lineamientos y acciones respecto al control de calidad del agua, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las instancias territoriales con responsabilidad en el tema, así como las empresas prestadoras que suministran o distribuyen el servicio, las y los usuarios.

- Apoyar a los gobiernos locales, en los programas y proyectos orientados al apoyo financiero para la ampliación de infraestructura para el acceso al agua potable de las comunidades con mayor vulnerabilidad.

A la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-

- Fortalecer las acciones orientadas a la regulación de las empresas prestadoras del servicio de acueducto y alcantarillado para que este se brinde con calidad y eficiencia.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Socializar a gobiernos locales y a actores interesados de la comunidad, los estándares ambientales que deben cumplir los proyectos de energía solar, en el marco de la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.

A la Superintendencia de Servicios Públicos

- Vigilar de manera constante la prestación de los servicios públicos domiciliarios y ante las irregularidades conocidas, y emitir las sanciones a prestadores de servicios públicos cuando no atiendan de manera oportuna y adecuada las solicitudes y requerimientos tanto de la Superintendencia como de usuarios y usuarias, en el ejercicio de sus funciones y marco legal.
- Practicar las visitas e inspecciones cuando haya lugar, para asegurar la buena prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de las empresas responsables de ello, en el marco del cumplimiento de sus funciones de veeduría y control.
- Fortalecer las campañas de comunicación y acercamiento a las comunidades en los que se involucre a líderes comunales y municipales, asociaciones sin ánimo de lucro, comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y asociaciones de mujeres, para divulgar, socializar y tramitar quejas, además de brindar información sobre los derechos alrededor del acceso a los servicios públicos domiciliarios con calidad y suficiencia.

A las Personerías municipales

- Robustecer las estrategias de control y vigilancia orientadas a la defensa, protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales afectados por las irregularidades o afectaciones dadas en el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Afianzar las acciones de acercamiento a las comunidades en las que se aborden los mecanismos existentes para la protección del interés público alrededor del acceso a los servicios públicos domiciliarios con calidad y suficiencia.

A los Gobiernos locales

- Establecer medidas urgentes con presupuesto concertado, para la modernización de la infraestructura de transmisión y distribución de servicios públicos domiciliarios, con énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad.



- Realizar caracterizaciones con enfoque interseccional, de género, poblacional, y etario que permitan identificar distintas vulneraciones relacionadas con el acceso a servicios públicos domiciliarios, para la ejecución de acciones desde la intervención pública.
- Establecer y cumplir metas alrededor de la formalización de predios y la mejora de la calidad de la vivienda de la población en situación de vulnerabilidad, así como los esquemas de subsidios o ayudas diferenciales respondan a las necesidades de los hogares, lo cual requiere de partidas presupuestales con este único fin.
- Diseñar planes de emergencia que permitan mitigar los daños ante la falta o discontinuidad de los servicios de energía y agua potable.
- Evaluar de acuerdo con la disponibilidad de recursos de inversión, las posibilidades de aprovechar las fuentes hídricas que favorezcan la disposición de servicios.
- Promover acciones para el desarrollo de sistemas de energías limpias y renovables en el territorio, enmarcadas en la política nacional de transición energética.

A la empresa privada prestadora de los servicios públicos domiciliarios

- Propiciar mayores esfuerzos en el marco de la responsabilidad social y la debida diligencia, para la mejora y tecnificación los procesos de medición del consumo, de manera que las personas paguen de manera justa por los servicios públicos domiciliarios.
- Diseñar, implementar y fortalecer campañas que brinden información precisa sobre las tarifas y sobre las prácticas pueden ser adoptadas para mejorar los hábitos de consumo
- Crear mecanismos que refuercen la verificación de identidad de las personas que toman servicios adicionales mediados por la empresa prestadora de servicios públicos, que minimice el riesgo de cobros que no proceden.
- Generar estrategias de compensación eficiente para usuarios y usuarias a quienes se les ocasione daños y/o perjuicios en el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Fortalecer la infraestructura para garantizar la prestación del servicio con calidad, reduciendo las intermitencias en los mismos y otras afectaciones como los daños a mobiliarios particulares, al ser uno de los focos generadores de inconformidad de las y los usuarios.
- Fortalecer distintos mecanismos presenciales, virtuales, o telefónicos para atención a quejas y acercamiento a la comunidad, que permitan la respuesta eficiente sobre las necesidades manifestadas como dudas en sobre la facturación, información precisa sobre la suspensión, formas alternativas suficientes y a disposición para mantener el suministro de manera constante.
- Estudiar a fondo las características de la población, para identificar los hogares más vulnerables y orientar estrategias y aplicación de medidas para garantizar la prestación de los servicios públicos con calidad y suficiencia.

7. Referencias

Asamblea General Constituyente. (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Banco Mundial. (s.f). Agua. Panorama Mundial. Recuperado el 05 de abril de 2024, de <https://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview>

Bernal-Camargo, D. y Padilla-Muñoz, A. (2018). Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política colombiana de 1991. *Revista Jurídicas*, 15 (1), 46-64. *Jurídicas*, 15(1). Obtenido de <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/3225/2973>

CEPAL. (2015). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/560715057518_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

CINER. (2016). Conflictividades y agendas territoriales. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ciner/20160929111556/Conflictividades_y_agendas_territoriales.pdf

Congreso de la República. (19 de Diciembre de 2003). Decreto 3683 de 2003. Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11032#0>

Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia: D.O: 52.673. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-1162/00. (A. B. M.P.:A. Barrera, Ed.) Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1162-00.htm>

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-041 Servicios publicos en el estado social de derecho. (A. B. M.P.:J.Araujo, Ed.) Colombia.

Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-40 Derecho al agua potable. (A. L. M.P.:M. Calle, Ed.) Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-140-17.htm>

Corte Constitucional. (2018). Sentencia T 406 Derecho al servicio de alcantarillado. (L. G. M.P.: D. Fajardo, Ed.) Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-406-18.htm>

CREG. (08 de julio de 2004). Resolución 355 de 2004. Por la cual se modifica el consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica. Bogotá, Colombia: DO: 45.611. Recuperado el 03 de mayo de 2024, de https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_upme_0355_2004.htm

CREG. (10 de diciembre de 2011). Resolución 172 de 2011. Por la cual se establece la metodología para la implementación de los Planes de reducción de pérdidas no técnicas en los Sistemas de Distribución Local. (D. O. 48.295, Ed.)

DANE. (2022). Censo nacional de población y vivienda 2018. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

DANE. (2023). Encuesta calidad de vida 2022. Recuperado el 27 de marzo de 2024, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2022>

DANE. (2023). Encuesta Calidad de Vida 2022. Recuperado el 27 de marzo de 2024, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2022>

Datos abiertos. (2024). Resguardos indígenas 2020. Recuperado el 25 de marzo de 2024, de <https://www.datos.gov.co/widgets/epzt-64uw>

Decreto 1066 de 2015. (26 de mayo de 2015). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

Decreto 1575 de 2007 “por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”. (9 de mayo de 2007).

Decreto 1581 de 2017. (s.f.). Por medio del cual se adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Decreto 2981 de 2013 “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”. (20 de diciembre de 2013).

Decreto 302 de 2000 “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”. (25 de febrero de 2000).

Defensoría del Pueblo. (2014). Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/informedefensorialreclutamiento.pdf>

Defensoría del Pueblo. (28 de abril de 2020). Resolución 073 de 2020 . Por cual se adoptan las directrices para la dinamización del diálogo social, la prevención y mediación de conflictividades sociales en los territorios, y la protección de los derechos a la libertad de expresión, movilización y protesta social pacífica. Colombia.

DNP. (2002). CONPES 3168. Estrategia para la puesta en marcha del Sistema Único de información de servicios públicos domiciliarios. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3168.pdf>

DNP. (2005). CONPES 3384 DE 2005. Prácticas de gobierno corporativo en empresas de servicios públicos domiciliarios - lineamientos de política. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3384.pdf>

DNP. (2005). CONPES 3385 de 2005. Participación Privada en Servicios Públicos Domiciliarios – Lineamientos de Política. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3385.pdf>

DNP. (2005). CONPES 3386 de 2005. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3386.pdf>

DNP. (2005). CONPES 4075 de 2002. Política de transición energética . Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4075.pdf>

DNP. (2007). CONPES 3463 de 2007. Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3463.pdf>

DNP. (2008). CONPES 3530 de 2008. Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3530.pdf>

DNP. (2016). CONPES 3874 de 2016. Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3874.pdf>

DNP. (2020). CONPES 4004 de 2020. Economía circular en la gestión de los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4004.pdf>

DNP. (2022). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Gobernación de Sucre. (2017). Mapas del municipio en el departamento, Sucre. Recuperado el 25 de marzo de 2024, de <https://sucre.micolombiadigital.gov.co/mapas/mapas-del-municipio-en-el-departamento>

Gómez, J.E. (2008). Gestión de servicios públicos. Escuela superior de administración pública, electiva 5. Colombia. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/6-Electiva-Gestion-de-Servicios-Publicos.pdf>

González, M. (2015). Fuentes de Información. Universidad Autónoma de Hidalgo. Obtenido de <https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf>

Gutierrez. H. (s.f). Aspectos geográficos, históricos y sociales del departamento de Sucre. Obtenido de https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/30672/28235_18377.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio. (1991). METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN (1a ed.). México D.F: MCGRAW-HILL.

ICONTEC. (24 de mayo de 2006). Instalaciones para el suministro de gas combustible destinadas a usos residenciales y comerciales. Colombia. Obtenido de https://www.ugc.edu.co/pages/juridica/documentos/institucionales/NTC_2505_Instalaciones_Suministro_De_Gas.pdf

Inclusión SAS & Promigas S.A. E.S.P. (2023). Energía que impulsa el desarrollo: Índice Multidimensional de pobreza energética en Colombia. Recuperado el 22 de abril de 2024, de <https://fundacionpromigas.org.co/impe/>

La Razón. (02 de febrero de 2023). Sigue la resistencia de las comunidades ante proyecto de relleno sanitario “Los Cerros”. Recuperado el 22 de abril de 2024, de <https://larazon.co/monteria/sigue-la-resistencia-de-las-comunidades-ante-proyecto-de-relleno-sanitario-los-cerros/>

Ley 142 DE 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. (11 de julio de 1994). Colombia: D.O.: 52.673. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Ley 689 de 2001 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994”. (28 de agosto de 2001). D.O: 52.673.

Ley 697 de 2001 “Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones”. (3 de octubre de 2001). D.O: 52.682.

Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. (22 de junio de 2007). Resolución 2115 “Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano”. (D. 46.679, Ed.)

Ministerio de Minas y Energía. (11 de julio de 1997). Resolución 108 de 1997 “Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercializa. (D. 43.082, Ed.)

Ministerio de Minas y Energía. (19 de diciembre de 2003). Decreto Nacional 3683 de 2003 “Por el cual se reglamenta la Ley 697 de 2001 y se crea una Comisión Intersectorial”. (D. 45.409, Ed.)

Ministerio de Minas y Energía. (26 de mayo de 2011). Decreto 1073 de 2011 . “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía” .

Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (26 de mayo de 2015). Decreto 1077/2015. Colombia. OEA & PNUD. (13 de Febrero de 2013). Guía Práctica de Diálogo Democrático. Obtenido de <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-de-di%C3%A1logo-democr%C3%A1tico>

Pérez, G. (Julio de 2005). Bolívar: industrial, agropecuario y turístico. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-58.pdf>

Rio Noticias. (13 de febrero de 2024). Gobernación de Córdoba entrega carrotanques a alcaldías para suministro de agua potable. Recuperado el 19 de abril de 2024, de <https://rionoticias.co/gobernacion-de-cordoba-entrega-carrotanques-a-alcaldias-para-suministro-de-agua-potable/>

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y cultura(30), 119-134. Recuperado el 25 de abril de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es

UNODC. (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Obtenido de https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Monitoreo/INFORME_MONITOREO_SIMCI_2020_WEB.pdf

UPME. (s.f). Manejo ambiental de residuos sólidos. Recuperado el 22 de abril de 2024, de http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/gestion/guias/plantas/contenid/medidas3.htm

Valora Analitik. (20 de diciembre de 2023). En más de 12% aumentó la producción de gas natural en Colombia en octubre. Recuperado el abril de 2024, de <https://www.valoraanalitik.com/2023/12/20/en-mas-de-12-aumento-la-produccion-de-gas-natural-en-colombia-en-octubre/>

XM. (s.f). Precio de bolsa y escasez. Recuperado el 20 de mayo de 2024, de <https://www.xm.com.co/transacciones/cargo-por-confiabilidad/precio-de-bolsa-y-escasez>



8. Anexos

Cuadro comparativo: conflictos sociales manifiestos, NBI y cobertura servicios públicos

Departamentos	Conflictos sociales	Prop de Personas en NBI (%)	Cob. Energía -ECV-	Cob. Gas natural -ECV-	Cob. Acueducto -ECV-	Cob. Alcantarillado -ECV-	Cob. Recolección de basura -ECV-
Atlántico	65	11,37	99,90	93,10	97,75	87,04	96,00
Magdalena	63	26,71	98,73	66,29	85,39	51,46	75,70
Bolívar	54	26,73	98,50	67,21	86,12	50,77	75,71
Córdoba	33	35,08	99,72	48,97	70,98	43,12	55,87
Tolima	32	12,22	99,54	77,32	88,45	72,24	76,66
La Guajira	31	53,33	68,39	40,66	49,74	41,61	53,43
Santander	25	9,58	99,69	73,82	87,83	76,15	80,83
Valle del Cauca	24	6,25	99,52	82,03	96,91	89,60	95,23
Sucre	21	29,13	98,87	53,93	81,77	53,43	62,04
Cauca	19	18,81	97,33	26,51	74,78	40,52	42,64
Meta	15	13,45	98,56	68,65	82,80	77,44	85,58
Cundinamarca	14	6,36	99,72	77,40	96,23	80,01	87,13
Norte de Santander	14	18,43	99,27	60,86	86,24	83,46	85,25
Cesar	11	23,04	98,23	68,52	87,84	74,10	78,07
Bogotá, D.C.	9	3,47	100,00	93,52	99,55	99,09	99,56
Boyacá	8	10,15	99,41	63,25	89,52	65,57	67,10
Chocó	8	65,51	91,45	0,00	41,10	21,76	50,95
Huila	8	12,86	99,63	65,76	87,82	67,35	69,22
Nariño	6	21,98	99,46	7,91	72,62	44,50	54,47
Antioquia	5	10,73	99,94	64,47	93,07	80,85	91,57
Casanare	5	16,08	97,17	83,85	82,24	70,80	78,51
Putumayo	4	18,96	87,89	13,23	54,41	54,61	63,73
Risaralda	3	8,19	99,74	80,31	95,98	85,92	91,14
Vichada	3	67,76	45,08	0,00	36,79	2,03	32,79

Departamentos	Conflictos sociales	Prop de Personas en NBI (%)	Cob. Energía -ECV-	Cob. Gas natural -ECV-	Cob. Acueducto -ECV-	Cob. Alcantarillado -ECV-	Cob. Recolección de basura -ECV-
San Andrés	2	14,89	99,49	0,00	43,19	37,96	97,27
Caldas	2	8,95	99,79	70,59	92,06	83,61	86,63
Quindío	2	6,76	99,67	81,36	97,83	88,74	95,59
Amazonas	1	35,24	83,19	0,00	43,30	42,32	53,30
Caquetá	1	23,62	97,41	46,36	80,58	64,14	74,94
Arauca	0	32,45	99,46	12,64	73,05	54,86	64,35
Guainía	0	59,46	76,52	0,00	24,42	26,51	37,62
Guaviare	0	27,91	93,04	15,91	50,90	47,31	60,38
Vaupés	0	68,94	91,37	0,00	29,42	25,98	28,83
TOTAL NACIONAL	488⁵⁹	14,28	98,59	68,59	88,89	75,42	82,83

Fuente: Observatorio de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos del 01 de enero de 2022 al 15 de marzo de 2024. Encuesta de Calidad de Vida -ECV- (DANE, 2023). NBI

Marco institucional relacionado con el acceso a los servicios públicos domiciliarios

La referencia al significado de servicios públicos domiciliarios y el impacto de estos en términos de cobertura, calidad y suficiencia, es una discusión que ha ganado considerable atención en Colombia, más cuando en el marco del estado social de derecho, la realización concreta de los mismos aporta definitivamente al bienestar de los ciudadanos como parte de los fines esenciales del Estado.

Es a partir de la constitución de 1991 y la promulgación de las leyes 142 y 143 de 1994, que en Colombia se produce un cambio respecto a la política de prestación de servicios públicos domiciliarios en procura de la mejora del acceso a los servicios, los cuales estaban principalmente concentrados en los centros urbanos del país, dando paso a un modelo en el que el Estado asume el rol de regulador, de manera que, “el sector público (descentralizado) y el sector privado operan como proveedores del servicio” (Gómez, J.E., 2008).

En este contexto, el acceso bajo demanda a los servicios públicos domiciliarios se complementó con la introducción de conceptos como, subsidios, sistemas de medición y tarifas basadas en el consumo; aspectos también regulados en consideración al equilibrio entre el costo y calidad de los servicios, y la capacidad económica de los usuarios. El siguiente acápite desarrolla el marco normativo y de política que regula la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país, asunto central de este análisis al ser un generador de conflictos sociales manifiestos.

⁵⁹ *I evento tuvo ocurrencia en varios departamentos, razón por la que no se encuentra relacionado en la Tabla.



Marco normativo y de política

El marco de política referido a la prestación y acceso de los servicios públicos domiciliarios, está establecido en diversas normativas y regulaciones⁶⁰ que buscan garantizar la prestación eficiente y de calidad, la sostenibilidad y universalización del acceso, lo cual involucra la participación de todos los actores implicados en este.

Involucra la planificación y gestión de recursos para asegurar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios, en aspectos como la formulación de planes, programas de inversión y acciones para mejorar la eficiencia; la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la prestación de servicios públicos, así como en la supervisión y control de las empresas prestadoras, de manera que se garantice el acceso equitativo a través de políticas de subsidios, programas de extensión de cobertura y proyectos de inversión pública.

Pero, además, se cuenta con un sistema de vigilancia y control a través de entidades reguladoras como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)⁶¹, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG, entidades encargadas de regular y supervisar la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas combustible⁶², respectivamente.

Lineamientos generales de política

Específicamente, si bien existen una larga documentación de lineamientos de política en Colombia, a continuación, se hará un breve recuento de los documentos CONPES con ocurrencia desde el año 2002.

- CONPES 3168 de 2002 (DNP, 2002) aborda las políticas y estrategias para el sector eléctrico del país, y brinda los lineamientos para adoptar el Sistema Único de Información (SUI) de los servicios públicos domiciliarios que debe ser establecido, administrado, mantenido y operado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con el apoyo de los Ministerios de Comunicaciones, Desarrollo Económico, Minas y Energía, las Comisiones de Regulación de Energía y Gas (CREG), Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y Telecomunicaciones (CRT), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Para 2005, el CONPES 3384 genera los lineamientos de política para contribuir a la implementación y sostenibilidad respecto a la responsabilidad y prácticas de Gobierno Corporativo en empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritaria de la Nación (DNP, 2005); en este mismo año, está el CONPES 3385 que propone los lineamientos de política para promover la participación privada para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos domiciliarios (DNP, 2005); y el CONPES 3386 también del mismo año, desarrolla el plan de acción para mejorar la focalización de los subsidios para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible y telefonía pública básica conmutada local, con el objetivo de robustecer el modelo de prestación de los mismos en aspectos relacionados la asignación y sostenibilidad del esquema de los subsidios, la atención de las necesidades de acceso de la población con menores ingresos y el uso eficiente de recursos públicos (DNP, 2005).

⁶⁰ Leyes 142 y 143 de 1994

⁶¹ Ley 142 de 1994, artículo 69.

⁶² Ley 142 de 1994, artículo 74.

- Mediante el CONPES 3463 de 2007, se dan los lineamientos para la estructuración, financiación y ejecución de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, en el marco del Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (DNP, 2007).
- El CONPES 3530 de 2008 establece los lineamientos de política para el sector de aseo para encaminar las acciones de los actores involucrados, en pro de fortalecer la prestación de este servicio (gestión integral de los residuos sólidos), alrededor de los siguientes objetivos:

“(i) tener un adecuado desarrollo e implementación de la normatividad, (ii) establecer adecuadas condiciones técnicas en el desarrollo de las actividades que componen el servicio de aseo, (iii) obtener un mayor y mejor desarrollo empresarial en municipios que aún no cuentan con prestadores especializados, especialmente aquellos con menos de 10.000 suscriptores, (iv) establecer criterios para alcanzar la eficiencia financiera, y (v) establecer esquemas organizados de aprovechamiento y reciclaje.” (DNP, 2008).

En el CONPES 3874 de 2016, se desarrolla la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, abordando medidas encaminadas para la prevención en la generación de residuos, la promoción de la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos; pero también brinda lineamientos para mejorar la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos, la generación de un entorno institucional para la coordinación entre actores para la eficiencia en la gestión de residuos sólidos, y desarrolla acciones para mejorar el monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial (DNP, CONPES 3874 de 2016. Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos, 2016)

- En el documento CONPES 4004 de 2020 (DNP, 2020) , se pone en consideración la política de economía circular en la gestión de los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales, para que a través de la mejora de las capacidades institucionales y de gobernanza, se desarrollen mecanismos de gestión para promover la oferta de agua y la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en condiciones de calidad y permanencia.
- El CONPES 4075 de 2022, es la actual política de transición energética, que de desde un enfoque intersectorial, busca plantea lineamientos y estrategias para incrementar la seguridad energética, fomentar la transición energética desde el crecimiento sostenible, eficiente, tecnológico, ambiental, generar mayor competitividad y desarrollo económico desde el sector energético, y desarrollar un sistema energético con bajas emisiones de Gases Efecto Invernadero. (DNP, 2005)



Leyes y decretos

En lo que respecta a la normatividad, desde la constitución política de Colombia, el art. 365⁶³ estableció que los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado, que debe, además, asegurar su prestación eficiente a todos quienes habitan el territorio nacional; en complemento, el art. 311⁶⁴ indicó que es el municipio, el organismo estatal que debe prestar dichos servicios.

Si bien la prestación de los servicios públicos es fundamental para cumplir una de las funciones esenciales del Estado establecidos en el artículo 2 de la Constitución⁶⁵ y en el artículo 365 establece que el Estado debe garantizar la prestación eficiente de estos servicios a todos los ciudadanos, ante los costos propios el estado también prevé la posibilidad subsidiar (artículo 366⁶⁶) para garantizar el acceso; en tanto, las empresas encargadas están obligadas a garantizar la calidad y continuidad del servicio, lo que significa la necesidad de colaboración de todos los involucrados en la relación. Adicional a esto, en el artículo 80 (Constitución Política de Colombia, 1991), se establece es el responsable de la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Dentro de los conceptos emitidos por la Corte Constitucional en la materia, la Sentencia C-041 de 2003 (Servicios públicos en el estado social de derecho), reitera que los servicios públicos se caracterizan por:

63 Art 365 de la CP de 1991: “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

64 Art 311 de la CP de 1991: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

65 Art 2 de la CP de 1991: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

66 Art 366 de la CP de 1991: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

“(i) tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los municipios, en tratándose de los servicios públicos domiciliarios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden conceder subsidios para las personas de menores ingresos.”

De manera posterior, mediante Sentencia T-140 de 2017 (Derecho al agua potable), la Corte reiteró la Sentencia T-280 de 2016 y estableció que dichos sistemas de saneamiento básico deben:

“(i) cumplir con todas las normas técnicas y/o contractuales relativas al tipo de solución de saneamiento básico instalado en un bien inmueble, teniendo en cuenta los principios que rigen la prestación de los servicios públicos; (ii) garantizar la seguridad personal e higiene del conjunto de instalaciones que componen el sistema, y (iii) garantizar la intimidad del sujeto titular del saneamiento básico. Además, conforme lo exigen los tratados internacionales referidos anteriormente, adquiere especial relevancia garantizar estas características cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo, las mujeres, los niños y las niñas”.

Adicional, la Corte estableció que los servicios públicos deben prestarse atendiendo cuatro condiciones (Sentencia T 406 de 2018):

“(i) Eficiencia y calidad, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio. (ii) Regularidad y continuidad, características que hacen referencia a la ausencia de interrupciones colectivas o individuales injustificadas, de suerte que el tiempo en que se presta el servicio sea apto para satisfacer de forma permanente las necesidades de los usuarios. (iii) Solidaridad, que exige la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable; y (iv) universalidad, que involucra la ampliación permanente de la cobertura del servicio hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional”.

Ahora, en la Sentencia C-1162 del año 2000, la Corte Constitucional señaló que las funciones de regulación atribuidas a las comisiones de regulación deben acatar la ley y los lineamientos gubernamentales, además aclara que: “Para la Corte resulta claro que la regulación de los servicios públicos domiciliarios (...), es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias” (Corte Constitucional, 2000).

En concordancia, en Colombia, la prestación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios están regulados de manera normativa. En particular, la Ley 142 de 1994⁶⁷ conocida como la Ley de Servicios Públicos en Colombia, establece el marco para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas combustible, y telefonía, entre otros, con el objetivo de regular la prestación,

⁶⁷ Modificada por la Ley 689 de 2001 respecto a los numerales 15 y 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.



garantizar su eficiencia y calidad, y proteger los derechos de los usuarios, los mecanismos de control, y el alcance de la regulación por parte del Estado (Ley 142 DE 1994 de 1994) y en particular, en el artículo 136 de esta misma ley, la prestación continua de un servicio de buena calidad, es obligación de la empresa prestadora de los servicios públicos.

Vale señalar que la ley 142 obliga a las entidades prestadoras de servicios públicos a informar a los usuarios sobre el uso eficiente y seguro el servicio público (artículo 11.4) y dio comienzo a reformas como la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas (CREG), de regulación de agua potable y saneamiento básico (CRA) y de regulación de telecomunicaciones (CRT).

Para finalizar, es importante indicar que dentro el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se brindan lineamientos para transformar el panorama de los servicios públicos en Colombia, desde la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad. A partir del reconocimiento que en la actualidad “garantiza de manera equitativa el acceso a oportunidades, y la provisión de bienes y servicios públicos (...). Avanzar hacia la Convergencia Regional fortalecerá los vínculos entre los territorios, el Estado y los ciudadanos.” (DNP, 2022).

Es por ello que a través de La Convergencia Regional (como proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones para el acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios), y desde la transformación de las instituciones y de la gestión de lo público, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, plantea que el acceso a los servicios públicos debe abordarse considerando las capacidades y necesidades específicas de cada territorio, y se implementarán medidas como (DNP, 2022):

Esquemas diferenciales: se adaptarán las regulaciones para consolidar la política del sector de agua y saneamiento básico, incluyendo esquemas diferenciados tanto en áreas urbanas como rurales, para garantizar el derecho humano al agua, y se promoverán soluciones alternativas y sostenibles según las particularidades de cada lugar, incluyendo subsidios diferenciados.

Inspección, vigilancia y control (IVC): se fortalecerán los lineamientos diferenciales de regulación y se desarrollarán mecanismos de inspección y control adecuados.

Infraestructura mejorada: se priorizará la mejora de los sistemas de infraestructura de servicios públicos en municipios PDET, zonas afectadas por el conflicto armado, poblaciones indígenas, afrodescendientes y otros territorios marginados. Esto se llevará a cabo mediante el Programa Agua es Vida y la implementación del Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural del Acuerdo de Paz.

Gestión comunitaria: se avanzará en la construcción de una política pública para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico que incluirá lineamientos para fomentar procesos organizativos y facilitar trámites prediales y ambientales que actualmente dificultan la formalización y funcionamiento de las organizaciones comunitarias.

Fortalecimiento de prestadores de servicios públicos: mediante alternativas de extinción para obligaciones con la nación.

Precisar competencias en materia de estratificación: en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y se actualizará el sistema de focalización de subsidios públicos con el fin de disminuir los errores de inclusión de la actual metodología de estratificación y reconocer las características particulares y diferenciales de cada territorio y sus habitantes. Así mismo, se

desarrollarán mecanismos para facilitar la ejecución de recursos y la estructuración de proyectos del sector agua y saneamiento básico, así como la alternativa de giro directo para los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de agua y saneamiento.

Sectores

Agua potable, acueducto y alcantarillado

En Colombia, en materia de regulación del servicio de Agua potable, acueducto y alcantarillado existe un marco normativo que cubra distintos ámbitos; de un lado, se encuentra el Decreto 1077 de 2015 que reglamenta el artículo 45 de la Ley 142 de 1994 en lo relacionado con la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado.

De otro lado, está el Decreto 302 de 2000 que reglamenta la Ley 142 de 1994 para garantizar la calidad, eficiencia y sostenibilidad del servicio, operación y mantenimiento de las instalaciones y redes de agua potable y saneamiento básico. Dentro de los aspectos a resaltar de este decreto, está la disposición de las normas técnicas y de diseño que deben cumplir las instalaciones de acueducto y alcantarillado para garantizar su correcto funcionamiento y seguridad; los procedimientos y requisitos para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones para la construcción y operación de sistemas de acueducto y alcantarillado; las pautas y criterios para la fijación de tarifas; las responsabilidades de las autoridades competentes en la regulación y supervisión de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, en la atención de reclamos y quejas de los usuarios, y finalmente, los procedimientos para garantizar la protección del medio ambiente, incluyendo la gestión adecuada de aguas residuales y la prevención de la contaminación.

En lo que respecta a la calidad del agua, las principales normas son el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007, en donde, con el fin de monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana, se reglamenta el sistema para la protección y control orientado a quienes suministren o distribuyan agua para consumo y para minimizar los riesgos para la salud humana.

Energía eléctrica

En este sector, las principales leyes regulatorias son la Ley 142 y 143 de 1994; en esta normatividad, se establecen las funciones de las principales entidades del sector y su alcance respecto a la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.

En específico, la Resolución CREG 108 de 1997 expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, se dispone dentro de los criterios generales, que *“las personas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica y de gas combustible por red de ductos, deben suministrar los respectivos servicios con calidad y seguridad”* y la Ley 697 de 2001 declaró como asunto de *“interés social, público y de conveniencia nacional”*, el uso racional y eficiente de la energía y ordena al estado el establecimiento de estímulos que permitan desarrollar en el país el uso racional y eficiente de la energía y las fuentes energéticas no convencionales.

Por su parte, el Decreto 3683 de 2003 establece las disposiciones relacionadas con el uso racional y eficiente de la energía, la prestación del servicio público en áreas no interconectadas y el garantizar la calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de este servicio. En particular, este decreto establece



las condiciones técnicas y operativas que deben cumplir las instalaciones eléctricas en áreas no interconectadas, define los criterios y procedimientos para la fijación de tarifas, fomenta el uso de fuentes alternativas de energía en áreas no interconectadas para garantizar un suministro energético sostenible y diversificado, y las responsabilidades de las empresas prestadoras del servicio incluyendo la atención al cliente, la gestión de la demanda y la operación y mantenimiento de las redes eléctricas.

De otro lado, se encuentra el Decreto 929 de 2023 modifica y adiciona el Decreto 1073 de 2015 (Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía), que establece políticas y lineamientos que promuevan la eficiencia y la competitividad del servicio público domiciliario de energía eléctrica en Colombia.

Dentro de los aspectos a resaltar de este decreto, se encuentran puntos como que el estado debe procurar por políticas de control y regulación en la administración y eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo la energía eléctrica; establece que la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica se considera esencial; se deberán promover esquemas de eficiencia energética, y la importancia de incorporar fuentes de energía renovable no convencional en los sistemas eléctricos del país.

Ya en un marco más amplio, que Colombia participó del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en el 2002, en donde se estableció que “el acceso a la energía facilita la erradicación de la pobreza y que para esto se deben incluir medidas relacionadas con el Uso Eficiente de Energía, fuentes renovables de energía, diversificación de fuentes energéticas, investigación y desarrollo en tecnologías de uso eficiente de energía y políticas que reduzcan distorsiones en el mercado energético, entre otras” (Decreto 3683 de 2003).

Para finalizar, vale señalar que en particular para el sector caribe Colombiano, el Decreto nacional 1645 de 2019 refiere la adopción de un régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad de la prestación eficiente del servicio público domiciliario de energía eléctrica en la Costa Caribe y señala que la vigencia de los ingresos que se aprueben con base en lo allí dispuesto es de cinco años.

En este sentido, la Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas (CREG), expidió la Resolución 015 de 2018, en donde se estableció la metodología para la remuneración de la actividad de distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN), que fue posteriormente fue aclarada y modificada por las resoluciones CREG 085 de 2018 y 036 de 2019.

Ya en la Resolución 010 de 2020 emitida la CREG, se establecen los parámetros tarifarios y la facultad de esta comisión para reconocer o incluir particularidades relacionadas con las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley 1955 de 2019 (especialmente el artículo 318). De manera reciente, mediante la Resolución 101 029 de 2023, se establece una opción tarifaria para definir los costos máximos de prestación del servicio que podrán ser trasladados a los usuarios regulados del servicio público de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, y es justamente sobre este último marco normativo, sobre el que se demandan desde organizaciones de base, la realización de modificaciones especialmente en lo relacionado a los cobros por las pérdidas no técnicas en el cálculo de las tarifas y a su vez, las ajustar fórmulas tarifarias, bajo responsabilidad de la CREG.

Gas Natural Domiciliario

En el Artículo 14 de la Ley 142 de 1994, se define el servicio público domiciliario de gas combustible, como “el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. (...)”⁶⁸. en el artículo 144 de esta misma ley, se dispone que, respecto al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

En la Resolución 108 de 1997 (Ministerio de Minas y Energía, 1997), se definen los criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física respecto a la con la facturación, comercialización y otros asuntos dados respecto a la relación entre la empresa y el usuario; se define la distribución de gas combustible como “la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible a través de redes de tubería u otros medios”.

Ya en el Decreto 1704 de 2021 (Ministerio de Minas y Energía, 2001), se norma sobre la necesidad de establecer los lineamientos generales para que el Ministerio de Minas y Energía brinde los lineamientos sobre la forma en que se efectuarán los proyectos orientados a extender el uso de gas combustible distribuido por redes a cabeceras municipales y/o centros poblados como veredas, corregimientos, caseríos y/o inspecciones de policía, que no cuenten con el servicio “con recursos que las empresas decidan aportar de manera voluntaria y gratuita”.

Aseo

Para este sector, en la ley 689 de 2001 que modifica la ley 142 de 1994, brinda la definición de servicio público de aseo, así “Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos” (art.1),

Ya en el Decreto 2981 de 2013 se reglamenta la prestación del servicio público de aseo y en el Decreto 1077 de 2015 se establecen como actividades del servicio público de aseo, la Recolección, el transporte, las labores de barrido, limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped, la poda de árboles en las vías y áreas públicas, la transferencia, el tratamiento, el aprovechamiento, la Disposición final y el lavado de áreas públicas; así mismo, determina es desde los municipios o distritos que se debe garantizar la prestación del servicio de aseo dentro de su territorio por parte de las personas prestadoras de servicio público de aseo.

En conclusión, el marco de política y normativo muestra en términos generales, la existencia de un marco normativo regulador que abarca asuntos como el diseño de políticas de las políticas, la definición de conceptos y responsabilidades para la atención de conflictos y alcances de los actores involucrados en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en donde se reconoce además, la importancia del sector privado en la prestación de los mismos, en tanto que son el mecanismo para que a través de la provisión de servicios esenciales y el uso de recursos, sea posible satisfacer las necesidades de la población y se garantice el bienestar social y económico.

⁶⁸ El gas combustible, es aquel de la primera, segunda y tercera familias, de conformidad con lo dispuesto en las Normas Técnicas Colombianas -NTC 2505- (ICONTEC, 2006); la primera familia corresponde a los gases manufacturados, la segunda a los gases naturales (el abordado en este documento) y la tercera a los gases licuados del petróleo (GLP).



Fotografías:



