

# Pilas públicas: ¿innovadora solución o nueva entrega del problema de prestación de servicios públicos en las zonas de alto riesgo en el municipio de Medellín?

Public piles: innovative solution or new delivery of the problem of provision of public services in high-risk areas in the municipality of Medellín?

Por: Fabián Mazo Elorza<sup>1</sup>

Recibido 04/02/2016 – Revisado 24/04/2016– Aceptado 29/05/2016

## Resumen.

En Colombia la prestación de servicios públicos está en cabeza del Estado, quien debe garantizar la prestación del servicio, a través de empresas encargadas de ello, estas empresas pueden ser públicas, privadas o mixtas, o de comunidad organizada, en todo caso se busca que sea un tercero quien realice esta prestación y que no sea el Estado directamente, pues esa facultad le está dada sólo en aquellos casos en que no sea posible que se haga a través del tercero facultado.

**Palabras claves:** servicios públicos, mejoramiento integral de barrios, desarrollo urbano, derechos humanos.

## Abstract.

In Colombia the provision of public services is at the head of the State, who must guarantee the provision of the service, through companies in charge of it, these companies can be public, private or mixed, or organized community, in any case it is sought that It is a third party who performs this service and is not the State directly, since that power is given only in those cases where it is not possible to do so through the authorized third party.

**Key Words.** public services, comprehensive neighborhood improvement, urban development, human rights.

<sup>1</sup> Sociólogo, Especialista en Gestión Urbana, Investigador. Cursa Estudios de Maestría en desarrollo Urbano. Medellín (Colombia) [fabianmazo@hotmail.com](mailto:fabianmazo@hotmail.com)

**E**l Estado, además de garantizar la prestación del servicio, a través de empresas encargadas de ello, estas empresas pueden ser públicas, privadas o mixtas, o de comunidad organizada, en todo caso se busca que sea un tercero quien realice esta prestación y que no sea el Estado directamente, pues esa facultad le está dada sólo en aquellos casos en que no sea posible que se haga a través del tercero facultado, se buscan diferentes formas de garantizar esa prestación del servicio, especialmente en aquellas zonas que por las condiciones mismas del territorio y por las restricciones que impone el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se dificulta la instalación de redes, una de esas alternativas son las llamadas pilas públicas definidas por el decreto 302 de 2000:

suministro de agua instalada por la entidad prestadora del servicio de acueducto, de manera provisional, para el abastecimiento colectivo en zonas que no cuenten con red local de acueducto, siempre que las condiciones técnicas y económicas impidan la instalación de redes domiciliarias (Decreto 302, 2000).

Un poco como funcionan.

Estas se instalan en lugares que no es posible la instalación de redes convencionales y lo que se busca es que mediante una Junta de Acción Comunal (JAC) o alguna otra figura de Entidad Asociativa (EA) la empresa de servicios públicos instale un macromedidor y despliegue conexiones a cada una de las casas, estas conexiones son sin contar con la micromedición, además el mantenimiento de la red y el cobro del servicio se hace a través de esa JAC o EA, pues los hogares no suscriben contrato de condiciones uniformes con la empresa.

Para una ciudad como Medellín esta estrategia busca “solucionar” la prestación del servicio en esas zonas que se presentan con restricciones urbanas, pero no se analiza a profundidad las implicaciones de este tipo de esquemas para la población o el origen de ellas, en eso nos centraremos para aclarar el esquema.

1. El objetivo de la prestación de los servicios públicos domiciliarios es garantizar el acceso de toda la población a los recursos básicos para el desarrollo y la vida, por eso aunque su prestación se pueda delegar en particulares es uno de los fines esenciales del Estado garantizar su prestación en condiciones de cobertura, calidad y continuidad, tal como lo establece la Constitución Política en sus artículos 365 y 366 (Constitución Política de Colombia, 1991), esto significa que aunque la prestación es delegable a los particulares el Estado no puede eludir su responsabilidad frente a la población, esgrimiendo excusas de dificultades técnicas del terreno, pues estas tienen que ser tratadas y mitigadas por el Estado en aras de garantizar condiciones de vida digna a todos sus habitantes.
2. Las empresas de servicios públicos adquieren obligación de garantizar, continuidad y calidad a aquellos suscriptores con los que se firma el contrato de condiciones uniformes, el resto de personas que se conectan a sus redes, pero que no son suscriptores, la empresa los trata como conexiones fraudulentas y les da tratamiento de ilegalidad. (Ley 142, 1994)
3. La Corte Constitucional en Sentencia C - 1189 de 2008 (Sentencia C - 1189, 2008) declaró inexecutable el artículo 99 de la Ley 812 de 2003 y cuya vigencia había sido prorrogada por la Ley 1151 de 2007 que prohibía la realización de cualquier tipo de inversión en las zonas de alto riesgo, por lo que hoy la inversión en obras de mitigación no solo es viable, sino que sigue siendo una responsabilidad del Estado, y una de esas obras de mitigación, puede ser la instalación adecuada de redes de acueducto y alcantarillado, pero esto debe estar soportado en estudios de detalle geológico.

### **Contexto para su aplicación.**

Por otra parte el esquema tarifario vigente, mediante el cual las empresas de servicios públicos establecen la tarifas a las que podrán cobrar a sus suscrip-

tores ha cambiado, ahora los grandes prestadores contados aquellos que tienen más de 10 mil suscriptores no podrán cargar como parte de la tarifa el porcentaje de “Aguas No Contabilizadas” (ANC), que hasta ahora podían cargar en la tarifa a los usuarios calculado en el 30 %, esto significa que las pérdidas de agua ahora la empresa no tiene forma de recuperarlas bajo ningún esquema vía tarifa y buscará la forma de recuperar esa ANC a través de la facturación de los medidores comunitarios.

El Acuerdo 48 de 2014, (Medellín, 2014) que adoptó el POT hizo distinción entre las zonas en condición de riesgo y las zonas de alto riesgo no mitigable; se caracterizaron 129 zonas en las que determina se requiere hacer estudios de detalle geológico para definir su nivel de riesgo y poder establecer las obras de mitigación requeridas para viabilizar la instalación de servicios públicos, sumado a esto hay cerca de 100 zonas más en las que EPM ha instalado medidores de pilas públicas para medir sus ANC, para un total de 204 zonas de la ciudad en las que no hay conexión legalizada de servicios públicos y que hoy se realiza mediante conexiones ilegales.

En estas 204 zonas hay 11.500 familias, según cifras presentadas por EPM y por el Municipio de Medellín en el Plan de Desarrollo, ahora bien, esto significa que son 11.500 familias que tienen conexiones ilegales o irregulares de agua, pues tal como están hoy sus instalaciones no están legalizadas, se han hecho en forma artesanal y sin cumplimiento de las normas, EPM no los factura, en la mayoría de los casos, y el medidor que la empresa instala es solo un macromedidor que se utiliza para poder calcular las ANC, pero no con fines de facturación.

Este tipo de conexiones además de las pérdidas para la empresa tiene otra serie de consecuencias:

1. La mala calidad de las mismas origina que haya filtraciones y derrames de agua en el terreno, aumentando el riesgo y la vulnerabilidad del terreno.
2. Al no cumplir con normas técnicas de instalación la presión de agua se pierde y esto hace que

no todos los hogares que se conectan de esta forma puedan tener el servicio y disminuye la cantidad y continuidad del agua a los hogares.

3. Cada hogar hace la instalación de acuerdo a los recursos disponibles y esto hace que los materiales no sean uniformes, la calidad del material determina la resistencia y aumenta el riesgo de daños.
4. Al no usar el material técnico determinado en el reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) el agua llega a las casas contaminada y no consumen agua potable, aunque la hayan tomado de una red de agua potable de la empresa prestadora.
5. A esto hay que sumar la cantidad de agua que la empresa pierde hace que la tarifa a los suscriptores se tenga que aumentar.

### Pilas públicas y territorio.

¿Dónde se ubican estas pilas públicas? Tal como ya se ha expuesto se encuentran en las zonas que por reglamentación del POT (Medellín, 2014) hay restricciones de urbanización y de instalación de servicios públicos, es decir en las zonas de ladera y zonas en condición de riesgo y de alto riesgo no mitigable, esto no es por simple casualidad, pues lo que tendríamos que preguntarnos es frente a la condiciones jurídicas de tenencia del suelo, es decir, como se configura la propiedad de la tierra urbana y de qué manera la población llega a ocupar esas zonas.

Comuna	No. Medidores Comunitarios	No. Instalaciones
Aranjuez	13	759
Belén	3	121
Buenos Aires	6	136
Castilla	10	972
Doce de Octubre	4	168
El Poblado	1	24
Guayabal	1	38
La Candelaria	1	15

Manrique	28	1,778
Popular No. 1	30	1,410
Robledo	8	909
San Javier	36	1,826
Santa Cruz	6	273
San Antonio de Prado	4	152
San Cristóbal	9	357
Santo Domingo	1	120
Villa Hermosa	43	2,451
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>11,509</b>

Fuente: EPM, presentación al Concejo en sesión plenaria Julio de 2016

Una de las principales características de la población en zonas de pilas públicas es precisamente que no se tienen documentada su relación con la propiedad del predio, es decir, por ser en su mayoría suelos de invasión no hay registros de propiedad, no hay escritura pública ni registro en oficinas de instrumentos públicos, no hay licencias de construcción ni reconocimientos de obra por parte de curaduría alguna.

Dado que uno de los requisitos para la instalación de servicios de acueducto y alcantarillado es precisamente que exista la licencia de construcción; estas viviendas, mientras no estén legalizadas, ni haya titularización de predios, no serán viabilizadas para la instalación de estos servicios, por lo que nunca serán tenidas como suscriptores del servicio.

### ¿Qué beneficios tienen las pilas públicas?

Las familias que se conectan a través de este sistema no pueden decir que tienen servicio de acueducto, pues no hay una empresa que preste el servicio como tal definido, es una forma de conexión y provisión de agua, pero no una conexión al servicio, pues no media contrato de condiciones uniformes que los legalice como suscriptores, sin embargo formalizar este sistema trae consigo la necesidad de normalizar las condiciones de las conexiones, es decir, se cambian todas las

mangueras y tuberías que la gente ha puesto en forma artesanal y no técnica por tubería sanitaria, reglamentaria, se realizan conexiones técnicas que garantizan presión y continuidad, y por sobre todo que el agua que sale de la red de la empresa prestadora no será contaminada en el trayecto y por lo tanto los hogares tendrán, ahora sí, agua potable, además de asegurar continuidad en el suministro del líquido.

Otro gran beneficio de este sistema es que al realizar conexiones en condiciones técnicas adecuadas se disminuyen los derrames y por tanto las afectaciones al suelo por infiltración de aguas, mitigando los riesgos del territorio.

También el tratamiento de mejoramiento integral de barrios que permitirá realizar otras obras de mitigación del riesgo en los sectores y las viviendas que se vean favorecidas por programas de mejoramiento de vivienda.

Iniciativa	Hogares Conectados	Recursos EPM (millones)	Recursos Municipio (millones)
Proyecto Mejoramiento de vivienda Abastecimiento con sistemas no convencionales	11,500	\$24.000	\$17.500

Fuente: EPM, presentación al Concejo en sesión plenaria Julio de 2016

Los recursos de EPM son parte de su plan de inversiones en los que se calcula una inversión cercana a 2 millones de pesos por vivienda, y los recursos del Municipio son fruto de la venta de acciones en ISAGEN.

### ¿Cómo se propone el esquema de pilas públicas en Medellín y qué dificultades tiene?

El Plan de Desarrollo 2016–2019 “Medellín Cuenta Con Vos” (Plan de Desarrollo Municipal, 2016)

institucionaliza en la línea 6 el programa “Unidos por el Agua”, una estrategia conjunta a realizar entre la EDU, el ISVIMED, EPM y el Municipio de Medellín, que busca beneficiar a 40.200 hogares de la ciudad, en los que están incluidos los 11.500 que hoy reciben aguas a través de este esquema de pilas públicas o medidores comunitarios.

Estos hogares recibirán los beneficios descritos en el plan de desarrollo por el Mejoramiento Integral de Barrios que permitirá hacer los cambios de mangueras y tuberías no convencionales por tuberías con normas técnicas adecuadas, arreglos de senderos para la instalación de esta nueva tubería, mitigación del riesgo y mejoramientos de vivienda en cuanto a las dotaciones sanitarias básicas necesarias y se conectarán al suministro de agua mediante el esquema formalizado de pilas públicas manejado y administrado a través de las JAC o alguna EA.

EPM tiene identificados los 204 medidores comunitarios que hoy tiene instalados y son los que propone (¿o debería decir impone?) sean incluidos en este plan de “Unidos por el Agua”.

### **¿Cuáles son las principales dificultades que este suministro trae para las familias?**

En el presente texto hemos tratado de hacer diferencia entre formas de suministro de agua y prestación del servicio, lo principal de esta diferencia es que hablamos de prestación del servicio cuando se tiene una conexión legalizada y se ha suscrito un contrato de condiciones uniformes, cosa que no se cumple con el esquema de pilas públicas, pues no hay una empresa prestadora del servicio que se obligue con la calidad, continuidad y cobertura en las condiciones que las define la Ley 142 de 1994.

Esto no es solo una diferenciación formal o conceptual, pues en la práctica significa que no se tiene una empresa prestadora que esté obligada a garantizar, calidad, continuidad y cobertura, por el esquema de pilas públicas no garantiza prestación del servicio y por lo tanto no son una alternativa de solución a la problemática de servicios públicos en el municipio, aunque si mejore condi-

ciones generales del sector y sí realice obras de mitigación del riesgo en las zonas afectadas.

Para EPM la instalación del macromedidor o medidor comunitario y facturarlo a una JAC o EA no significa que haya una suscripción, pues se reconoce que este tipo de servicios son una solución “provisional”, con la dificultad que no se define la provisionalidad de estos servicios en el tiempo, es decir, la provisionalidad puede ser por el resto de los días.

EPM factura a la JAC o una EA que será la encargada de hacer el mantenimiento de la red modernizada que suministrará el agua a las familias, y de la facturación a los hogares, es decir, las familias establecerán una relación similar a la del suscriptor con la empresa pero con la JAC o la EA, sin que ésta se convierta por ello en una Empresa Prestadora del Servicio, pues ellos no hacen el tratamiento ni la conducción, solo el mantenimiento a un tramo de la red y la facturación a los hogares, que se hace por promedio de consumo, ya que no hay micromedición.

Al no estar constituida como Empresa Prestadora de Servicios no está facultada por Ley para celebrar contrato con el municipio para la aplicación de subsidios, por lo que el costo real a las familias será más alto; para mitigar un poco este costo el Municipio asumirá la aplicación de auspicios del programa Mínimo Vital de Agua Potable, que para las instalaciones regulares es de 2,5 metros cúbicos por persona, en esta zona, dado que no habrá medición individual, se propone que sea un auspicio de 9 metros cúbicos por vivienda que se le pagarán directamente a EPM y ésta descontará esa cantidad de agua a la facturación a la JAC o EA que asume su administración y de esa manera será menor el promedio a facturar a cada uno de los hogares.

No habrá micromedición, es decir, no hay posibilidad de que cada hogar tenga instalado un medidor o contador del consumo, por lo que la JAC o EA realizará cobro por promedio de lo facturado por EPM medido en el macromedidor o medidor comunitario instalado en el sector e independiente del consumo real de cada hogar se le factura el promedio de la

medición de acuerdo al número de hogares vinculados, descontando los metros cúbicos cubiertos por el programa Mínimo Vital de Agua Potable, lo que lleva a reclamos constantes entre vecinos por aquellos que consumen en exceso o son muchas personas en el hogar y pagan lo mismo que aquellos que no permanecen o son pocas personas en la vivienda.

Otra dificultad adicional tiene que ver con la presencia de organizaciones armadas al margen de la Ley que como instrumento de control territorial busquen controlar la JAC o la EA encargada del manejo de la pila pública o del sistema de abastecimiento comunitario como eufemísticamente lo quieren llamar hoy.

### Conclusiones.

El suministro de agua mediante la alternativa de pilas públicas no constituye una solución a los problemas de prestación de servicios públicos de la ciudad, pues realmente no son nuevas conexiones, sino nueva facturación para la empresa prestadora.

Los hogares se benefician realmente por las obras de mitigación del riesgo que se realizan, pues indiscutiblemente el mejoramiento integral de barrios es un beneficio para la comunidad, y son obras que se vienen pidiendo desde hace muchos años, y que ahora, gracias a la privatización de ISAGEN se tienen los recursos para hacer una solución “provisional” como las pilas públicas.

Las organizaciones armadas e ilegales en la mayoría de los barrios de la ciudad han asumido el control de la venta de arepas, huevos, gaseosas y cerveza y distribución de pipetas de gas; ¿Qué se espera que hagan cuándo se le entregará a la comunidad el manejo, administración y facturación del servicio de agua?, lo que se piensa sea una opción de mayor recaudo y disminución de pérdidas de la empresa prestadora y mitigación del riesgo y mejoramiento del barrio puede terminar siendo la entrega del agua a organizaciones ilegales y que a través de ella tengan mayor control territorial.

La ciudad de Medellín hace una inversión de más de 10 mil millones de pesos para solu-

ciones provisionales como las pilas públicas, y los restantes 90 mil millones de la venta de ISAGEN para procesos de titularización, legalización e instalación de servicios normalizados en 29.300 hogares, es decir, se privatiza ISAGEN para lograr los recursos de estas soluciones, ¿en 15 años que otra empresa pública se va a privatizar para dar soluciones definitivas a los hogares que hoy se le dio una solución provisional? ■

### Bibliografía.

- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 365 y 366*. Colombia.
- Decreto 302. (2000). Colombia.
- Ley 142. (1994). Colombia.
- Medellín, C. d. (Diciembre de 2014). Acuerdo 48 de 2014. *Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín, Colombia.
- Plan de Desarrollo Municipal. (2016). *Medellín Cuenta con Vos*. Medellín, Colombia.
- Sentencia C - 1189 (Corte Constitucional 2008).