

**Implementación de un esquema diferencial del servicio público de aseo: El caso de las
áreas de difícil gestión de la zona No. 2 de Santiago de Cali**

Mónica Patricia Reyes Otero

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Septiembre de 2025

**Implementación de un esquema diferencial del servicio público de aseo: El caso de las
áreas de difícil gestión de la zona No. 2 de Santiago de Cali**

Trabajo de grado realizado por:

Mónica Patricia Reyes Otero

Modalidad Consultoría

Para optar al título de:

Magíster en Políticas Públicas

Directora:

Lyda Teresa Córdoba Hoyos Ph. D.

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Departamento de Administración y Organizaciones

Programa de Maestría en Políticas Públicas

Septiembre de 2025

Contenido

Resumen	6
Introducción	7
Objetivos	11
General	11
Específicos	11
El papel social de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia	12
Referentes teórico-conceptuales	16
El análisis de las políticas públicas	16
El enfoque de la Administración racional o Top- Down:	18
Potencialidades enfoque top-down	20
Debilidades del enfoque top-down	21
El enfoque bottom-up	21
Potencialidades el enfoque bottom-up	22
Debilidades del enfoque bottom-up	23
La toma de decisiones	23
La Nueva Gestión pública y la gobernanza	26
Esquemas diferenciales para la prestación del servicio de aseo	29
Fundamentos legales de los esquemas diferenciales del servicio público de aseo en zonas de difícil gestión en Colombia.	29
Normativa internacional	29
Constitución Política	30
Desarrollo Jurisprudencial	31
Ley 136 de 1994 - Ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios	33
Ley 142 de 1994 - Ley de Servicios Públicos Domiciliarios	33
Los Planes Nacionales de Desarrollo y la promoción de los servicios públicos en Colombia (2014 - 2026)	34
Decreto 1077 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	37
Resolución CRA 949 de 2021 - Resolución regulatoria de los esquemas diferenciales de prestación del servicio público de aseo en áreas urbanas	37
Experiencias de implementación de esquemas diferenciales del servicio público de acueducto y alcantarillado.	40
Desafíos para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito de Santiago de Cali: El caso de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en la Zona No. 2	42
Contextualización de la situación actual de los asentamientos en el Distrito de Cali	44
Política Pública de mejoramiento integral del hábitat en Santiago de Cali - Mi Hábitat	48
Prestación del servicio de aseo en el Distrito de Cali	50
Plan de gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS	50
Esquema de la prestación del servicio de aseo en el Distrito de Cali, modelo EMSIRVA	

ESQUEMA DIFERENCIAL DE ASEO EN ZONAS DE DIFÍCIL GESTIÓN	4
en Liquidación	52
Estado de la prestación del servicio público de aseo en la zona No. 2 por Veolia Aseo Cali S.A. E.S.P.	54
Caracterización del prestador del servicio público: Veolia Aseo Cali S.A. E.S.P.	54
Análisis del entorno y diagnóstico de la empresa	55
Analisis de interesados	58
Interesados clave	58
Identificación de las expectativas de los interesados internos	59
Identificación de las expectativas de los interesados externos	59
Implementación de un esquema diferencial en la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali	63
Instrumentos para la implementación de un esquema diferencial de Aseo en un área de difícil gestión	65
Instrumentos de Planificación	65
Instrumentos de Control y Regulación	66
Instrumentos Económicos	66
Instrumentos de Información	66
Proceso de implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión	67
Obligaciones del prestador del servicio público de aseo	68
Obligaciones de la Alcaldía Distrital	68
Obligaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	69
Obligaciones de los usuarios del servicio	70
Hoja de ruta para la implementación de un esquema diferencial en las áreas de difícil gestión de la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali	70
Identificación del área de la prestación del servicio en esquema diferencial	70
Convenio con la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali	71
Modificación del contrato No. 087 de 2008	71
Elaboración del Plan de Gestión del Esquema Diferencial (PGED)	71
Realizar un estudio de costos y tarifas	72
Elaboración del contrato de condiciones uniformes a aplicar al Esquema Diferencial	72
Socialización y adopción del PGED	73
Reporte y seguimiento	74
Aspectos a tener en cuenta en la implementación de un esquema diferencial en las áreas de difícil gestión de la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali	76
Sustitución en la prestación del servicio	76
Modificación y prórroga del esquema diferencial en áreas de difícil gestión	76
Terminación del esquema diferencial en áreas de difícil gestión.	76
Viabilidad financiera del esquema diferencial en áreas de difícil gestión.	77
Desafíos y limitaciones en la implementación del esquema diferencial en la zona No. 2 del Distrito de Cali.	78
Aportes de la implementación de un esquema diferencial al derecho del saneamiento básico y la política pública del mejoramiento integral del hábitat	79

ESQUEMA DIFERENCIAL DE ASEO EN ZONAS DE DIFÍCIL GESTIÓN	5
Conclusiones	80
Referencias	82

Resumen

En este trabajo de grado, desarrollado bajo la modalidad de consultoría, se proponen lineamientos para la implementación de un esquema diferencial del servicio público de aseo en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto de la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali. se pretende demostrar que a pesar del marco normativo existente en Colombia, no se ha implementado esquemas diferenciales de aseo, situación que impacta negativamente la salubridad, el ambiente y la calidad de vida en estas zonas. Mediante un enfoque cualitativo y de revisión documental, se analizan el desarrollo normativo, respuestas institucionales y condiciones actuales de la prestación del servicio de aseo en Cali, por parte de Veolia Aseo Cali. Se identifican dificultades institucionales que dificultan lograr mayor cobertura del servicio en los asentamientos, y se propone una hoja de ruta para la implementación de los esquemas diferenciales en áreas de difícil gestión. El presente documento no sólo busca dar respuesta a una organización encargada de atender una problemática local, sino que pretende servir de referencia para su réplica a nivel nacional, en aquellos territorios que presenten situaciones similares.

Palabras clave: esquemas diferenciales, zonas de difícil gestión, servicios públicos de aseo, asentamientos humanos de desarrollo incompleto, políticas públicas.

Introducción

En Colombia los asentamientos informales, también denominados ilegales o desarrollo incompleto, son habitados por personas en situación de vulnerabilidad; algunos de ellos migrantes venezolanos, y otros, desplazados por el conflicto armado. (UNICEF, 2023). Para el año 2016, Colombia tenía aproximadamente 1.227.193 hogares en asentamientos precarios, este tipo de viviendas generalmente carecen de acceso y calidad en los servicios de agua potable y saneamiento básico, impactando de manera negativa la estructura ecológica de las zonas de influencia, por las descargas de aguas residuales al suelo y fuentes hídricas, así como la aparición de puntos críticos de residuos sólidos y el arrojo de residuos a fuentes hídricas (CRA, 2018).

Es por esto que, desde el Gobierno Nacional se ha dispuesto de una estrategia transitoria, denominada esquemas diferenciales, que busca incrementar el acceso al agua potable y el saneamiento básico en una zona determinada, aumentando la eficiencia en la prestación del servicio en la población más vulnerable del país. Sin embargo, a pesar del desarrollo normativo y regulatorio, a la fecha no se ha implementado ningún esquema diferencial para la prestación del servicio de aseo en los asentamientos (MINVIVIENDA, 2024)¹.

En este sentido, a través del presente trabajo de grado realizado bajo la modalidad de consultoría, se pretende establecer lineamientos para la implementación de un esquema diferencial en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto de la zona No 2, para una de las cuatro empresas de servicios públicos domiciliarios con presencia en Santiago de Cali,

¹ Esta información se basa en la respuesta a un derecho de petición presentado ante el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, bajo radicado 2024EE0011348 de febrero de 2024.

cuyos suscriptores ascienden a 290.000², de un total de 749.008³ suscriptores correspondientes a EMSIRVA en Liquidación.

La justificación de este trabajo se sustenta en términos de pertinencia y relevancia. La pertinencia, se da porque justamente a partir de la Constitución de 1991, en su artículo 365, se determinó que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado en la que tienen participación actores tanto públicos como privados. En cuanto a la relevancia, desde la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo País” se insta a las empresas prestadoras de servicios públicos a la implementación de esquemas diferenciales, teniendo en cuenta especialmente el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. No obstante y pese a que esta estrategia normativa estaba dada desde la fecha 2015, según la respuesta del Ministerio de Vivienda, al mes de abril de 2025, ninguna empresa de servicios públicos en Colombia, había respondido a estas orientaciones.

Adicionalmente, se debe destacar que la autora de la presente consultoría se encuentra vinculada laboralmente en el Grupo Empresarial Veolia, como Jefe Jurídica de las Operaciones Industriales para Colombia y Panamá. Al inicio de este trabajo de grado se desempeñaba como abogada en la operación de residuos municipales en el Valle del Cauca, lo que le permitió conocer de primera mano los retos asociados a la prestación de servicios de aseo en zonas de difícil gestión, desde amparos de acciones de tutela de ciudadanos solicitando la cobertura en la recolección de residuos, así como requerimientos internos de la organización por las situaciones jurídicas y regulatorias por la presencia de los AHDI. Su interés por los servicios públicos domiciliarios en relación con su finalidad social surge tanto de su perfil académico, como abogada especialista en gestión pública e instituciones administrativas, como de su

² Esta información se encuentra reportada por Veolia Aseo Cali en el informe comercial del mes de abril de 2025, del Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos, disponible en el siguiente enlace <https://wa-reportsui.azurewebsites.net//home/report/ca7e87c3-6d2f-4d3c-a461-50fef9674280>

³ Página 11 del proyecto de programa institucional del PGIRS de la Alcaldía de Cali

experiencia profesional acumulada durante más de siete años en el sector de servicios públicos.

La existencia de las normas, y participación de actores tanto públicos como privados en la prestación de este servicio, sumado a los usuarios del mismo, convocan a reconocer los diferentes referentes conceptuales que desde la Maestría en Políticas Públicas se han abordado para la comprensión de este tipo de fenómenos, por lo que se consideró conveniente referir y analizar la situación problemática a partir de enfoques como la nueva gerencia pública y la gobernanza, principalmente. Así, al ser éste el primer esquema con enfoque diferencial a implementar en Colombia, el estudio adquiere especial importancia, por cuanto permitirá comprender las relaciones entre los actores públicos, sociales y privados, en el cumplimiento de este objetivo. Así mismo, además de implementarlo, servirá de referencia a otras empresas que presten este servicio público en zonas afectadas por la alta presencia de asentamientos humanos de desarrollo incompleto.

Metodológicamente, se enmarca en un estudio de tipo cualitativo, en el que prevalece el diseño documental en el que se revisó tanto literatura académica, como documentos institucionales y de la misma organización, además de los marcos normativos y legales que rigen la prestación del servicio público de aseo en Colombia. Para afianzar esta revisión, se acudió a mecanismos de participación como el derecho de petición, enviado a distintas entidades gubernamentales. No obstante, una de las limitaciones en este aspecto, tuvo que ver primero, con la escasa respuesta por parte de las dependencias encargadas, y segundo, con que de las respuestas obtenidas, difieren entre sí, de contenido, cifras y otros elementos relevantes para el estudio.

El documento está estructurado en tres capítulos que buscan dar respuesta a los objetivos específicos que se enuncian en el siguiente apartado. Así, en el capítulo 1, se

desarrolla un análisis del marco constitucional, legal y jurisprudencial que sustenta la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, destacando su carácter de derecho fundamental. Bajo el modelo constitucional vigente, estos servicios son considerados de interés general y responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares, lo que requiere una interacción coordinada entre actores públicos y privados para garantizar su cobertura, calidad y eficiencia.

En el capítulo 2 se expone la situación actual de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali, identificando problemáticas asociadas a la falta de cobertura, la precariedad en infraestructura, los vacíos en la planeación territorial y la limitada articulación interinstitucional. Se analiza también el impacto ambiental y social derivado de la deficiente gestión de residuos sólidos en estos territorios, y se evidencia la necesidad de implementar soluciones que integren esfuerzos estatales y empresariales.

Finalmente, el capítulo 3 se desarrolla una hoja de ruta para la adopción de un esquema diferencial de aseo. Esta propuesta incluye los instrumentos de planificación, regulación, control y seguimiento requeridos, así como la distribución de responsabilidades entre entidades públicas, empresas prestadoras y la comunidad.

A partir de este análisis, se recomienda fortalecer los mecanismos de interacción entre los diferentes niveles de gobierno, las empresas prestadoras del servicio público de aseo y la ciudadanía, priorizando un enfoque de derechos humanos. Este trabajo pretende no solo aportar a la solución de una problemática local, sino también convertirse en un referente para otras ciudades del país con alta presencia de asentamientos humanos de desarrollo incompleto, promoviendo la gestión pública y la gobernanza.

Objetivos

General

Establecer lineamientos para la implementación de un esquema diferencial en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto de la zona No 2, para una empresa de servicios públicos domiciliarios con presencia en Santiago de Cali

Específicos

1. Analizar el marco normativo e institucional vigente para la implementación de un esquema diferencial del servicio público de aseo en áreas de difícil gestión.
2. Explicar el contexto y la responsabilidad de los actores públicos y privados involucrados en la problemática de la prestación del servicio público de aseo a las zonas con presencia de asentamientos humanos de desarrollo incompleto como la zona No. 2 en Santiago de Cali.
3. Establecer el procedimiento para la implementación de un esquema diferencial que contribuya a la mitigación de la problemática de la prestación del servicio de aseo en la zona No 2 de Santiago de Cali

El papel social de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 365, determinó que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo cual estableció el deber del Estado de asegurar la prestación de estos; adicionalmente, en el artículo 366 fija como objetivo fundamental la solución de necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y agua. Al respecto, Atehortua Rios (2008), dentro del marco normativo de la Constitución, afirma que los servicios públicos determinan la calidad de vida y el desarrollo de la sociedad; argumenta que es una tarea fundamental del Estado, considerando que se relaciona con la existencia humana individual y también a la existencia social y económica.

Como se argumenta en la exposición de motivos de Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios, con el cambio en la concepción constitucional respecto de los servicios públicos, se reconocieron tres hechos, a saber:

Primero, que la calidad de la vida y los niveles de salud dependen, en alto grado, del acceso que las personas tengan a los servicios públicos. Segundo, que para mejorar la productividad y, por lo tanto, la remuneración de los trabajadores y empresarios colombianos y su posibilidad de competir en el mundo de la apertura, es indispensable que tengan servicios adecuados producidos en forma eficiente. Y tercero, que por las razones anteriores, el Estado colombiano dedica la mayor parte de su presupuesto de inversión y de los recursos de crédito que obtiene, a proyectos destinados a los servicios públicos, en el campo de agua potable, del saneamiento ambiental, de la generación y distribución de energía y de telecomunicaciones.

De acuerdo a lo anterior, la ley de servicios públicos se expide bajo seis criterios básicos:

1. Finalidad social del Estado: es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes.

2. Servicio eficiente al usuario: se debe lograr la cobertura, eficiencia y calidad, por medio de la libre competencia en la prestación del servicio.
3. Prestación eficiente: este criterio aplica tanto a prestadores públicos como privados.
4. La competencia del municipio para la prestación del servicio.
5. Deber de subsidiar a los usuarios de menores ingresos.
6. Deber de intervención y vigilancia de las autoridades.

Por otro lado, Castillo Daza (2017) manifiesta que por medio de la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha expuesto que el Gobierno se convierte en regulador y garante de la prestación adecuada y de los índices de calidad de los servicios. Un ejemplo de esto, es la orden de ese alto tribunal, mediante en sentencia del 5 de marzo de 2015, a las entidades territoriales de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el suministro de agua continuo, eficiente y oportuno a los habitantes. Lo anterior teniendo en cuenta, que la prestación de los servicios públicos constituye una finalidad social del Estado, por lo cual *“Le corresponde tanto a la Nación como a las entidades territoriales realizar las finalidades sociales del Estado, las cuales deben ser priorizadas en los planes y presupuesto del gasto público social”*.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en diferentes sentencias⁴, ha manifestado que los servicios públicos promueven la prosperidad y permiten garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Especialmente, el agua y el saneamiento básico, jurídicamente en Colombia tienen dos dimensiones, como derechos fundamentales y como servicios públicos, lo cual refuerza la obligación del Estado en garantizar su prestación en cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Uno de los tópicos que interesa en el estudio de la gestión de residuos sólidos, está relacionado con los impactos que genera la incorrecta disposición final. Al respecto, algunos

⁴ Sentencias C- 493 de 1997, C-041 de 2003, C-172 de 2014, y T-401/22

autores internacionales coinciden en afirmar que la eliminación de residuos de manera indiscriminada, genera problemas ambientales y de salud pública, en los que se destaca la contaminación del agua y suelo, que da lugar a propagación de enfermedades (Ssemugabo, Wafula, Lubega, et al., 2020). Estos autores sostienen que la recolección de residuos sólidos es un servicio básico que se ha convertido en un desafío para las autoridades municipales, ya que la gestión de esto implica control en la generación, recolección, transporte y eliminación basándose en las mejores prácticas de salud pública, economía y ambientales. Así como (Mukama, Ndejjo, Musoke, et al 2016) resaltan que los barrios marginales de los países en desarrollo tienen graves problemas por la gestión inadecuada de los residuos sólidos.

En consideración con lo dispuesto en el artículo 370 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, el control de la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, el cual es ejercido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad que tiene como función principal es el control, inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, con criterios de continuidad y eficiencia.

De acuerdo con lo argumentado en la exposición de motivos de la Ley 142, la función de las entidades de intervención y vigilancia consiste en velar porque las reglas se cumplan, por lo cual deben disponer de instrumentos eficaces para cumplir sus responsabilidades y sancionar a los infractores.

En este mismo sentido, en la estructura del estado colombiano, las Comisiones de Regulación, cumplen la función de regular y fiscalizar la prestación de los servicios públicos, a la luz de la exposición de motivos se argumenta que *“La misión de las comisiones es, ante todo evitar los abusos monopolísticos, evitar el abuso de la posición dominante y en general, proteger la libertad de competencia, bien señalando reglas abstractas, bien resolviendo casos particulares cuando no exista una regla apriorística que permita establecer que es lo que más*

conviene para ello (art. 72). Una de las funciones principales consiste en señalar las fórmulas dentro de las cuales pueden las empresas de servicios públicos fijar sus tarifas. Y otra, de singular importancia, consiste en definir los "indicadores de gestión" que permitirán evaluar el desempeño de las empresas".

De acuerdo a lo plasmado se puede concluir que la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, en criterios de continuidad, calidad y cobertura se ha consolidado en un instrumento fundamental para el cumplimiento de los derechos fundamentales, como la salud y una vida digna. Sin embargo, se requiere de la intervención y vigilancia del Estado, por medio de sus instituciones, para velar por el cumplimiento de las responsabilidades de todos los actores.

Referentes teórico-conceptuales

La prestación de los servicios públicos domiciliarios como una finalidad social del Estado y aún más aún en contextos de población vulnerable, como es el caso de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, requiere comprender las políticas (públicas) destinadas a atender un problema público, especialmente en su fase de implementación, que es justamente la que permite identificar los verdaderos desafíos; ésta a su vez indica la necesidad de los actores de participar en los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones, en este caso, una empresa de servicio público de aseo, pero también de las demás organizaciones públicas involucradas en la prestación de un servicio público. Por ello, a continuación se proponen unos referentes teórico-conceptuales que se consideran pertinentes para este estudio, a saber: el análisis de políticas públicas, la implementación y la toma de decisiones, y la gobernanza.

El análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas propone como uno de sus objetivos, contribuir a la comprensión del Estado y las relaciones que se establecen entre éste, sus instituciones y la sociedad, pues tal como plantea Parsons, 'la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual sino colectiva (Parsons, 2007, pág. 37). Siguiendo a Jones (1970) (en Meny & Thoenig, 1992, pág. 106) pueden distinguirse cinco fases en el ciclo de las políticas públicas: identificación de un problema, formulación de una solución, toma de la decisión, aplicación de la acción y evaluación de los resultados (Jones (1970) en Meny & Thoenig, 1992, pág. 106). Sin embargo, algunos autores como (Lindblom, 1991) y (Parsons, 2007), advierten sobre el cuidado que debe tenerse en la búsqueda por respetar la secuencia de estas fases para la realización de

estudios, dada la dificultad para establecer los límites entre una y otra fase . Así, para el primero:

“El método del “paso a paso” corre también el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, como el de escribir un artículo para un curso en la universidad con una introducción, un cuerpo principal y una conclusión, y con cada una de las partes bien conectadas. El que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería ponerse en cuestión más que suponerse” (Lindblom, 1991, págs. 12-13). Parsons por su parte: “cuestiona la existencia de límites definidos entre la formulación de las políticas y su evaluación e impacto, las cuales tienden a (...) entremezclarse y a ignorar los múltiples caminos para aproximarse al estudio de las políticas públicas”. (Parsons, 2007, pág. 33)

Respetando la posición de los autores referidos, y con el ánimo de aterrizar sus aportes a este trabajo de grado, se revisó lo concerniente a la etapa específica de la implementación de políticas públicas, reconocida como aquella durante la cual se generan actos y efectos a partir de un nuevo marco normativo de intenciones, textos o discursos, (Meny & Thoenig, 1992, pág. 158), y se ponen en práctica y ejecutan decisiones, por lo cual, quizá, esta fase tiende a reducirse a un problema de carácter ‘puramente administrativo’ (Roth, 2002, pág. 107). Para Roth, su importancia radica en que es allí en donde la política se transforma en ‘hecho palpable’ y supera la acción de expedir una norma, en tanto constituye – parafraseando a Clausewitz –, la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes (pág. 107), en donde se juega el verdadero destino de las decisiones adoptadas (Merino, y otros, 2010, pág. 16). Finalmente, Revuelta (2007), retomando a Hargrove, se refiere a esta fase como el “eslabón perdido”, un momento en el que la política puede ser influenciada por diversas variables independientes – actores y factores – que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta, 2007, pág. 139) .

Para el análisis de la fase de implementación, estudiosos de las políticas públicas – además de reconocer el predominio del enfoque clásico de la administración racional conocido como *top-down* –, señalan en sus textos a otros autores que entre 1949 y 1980 realizaron aportes significativos para su comprensión: Selznick (1949), como obra pionera, y a partir de la cual desde el año 1970, se derivan otras propuestas por autores como Pressman y Wildavsky (1973), Majone y Wildavsky (1978), Sabatier y Mazmanian (1979), Bardach (1977), y Elmore (1978), entre otros. (Ver: Roth (2010); Sabatier (1991); (Castillo, 2012))

Para efectos de esta consultoría y con el fin de resaltar las fuerzas y debilidades de dos de los enfoques propuestos en estos estudios para el análisis de las políticas públicas y su implementación, se tomarán como referencia dos de ellos considerados opuestos: *Top-down* y *Bottom-up*, en los que se tendrá en cuenta los principales conceptos desarrollados por los autores consultados.

El enfoque de la Administración racional o Top- Down:

Esta propuesta – sobre todo prescriptiva – se enmarca dentro de lo que Weber denominaría el modelo ideal de un ente ejecutor de las decisiones políticas, pues en el enfoque *top-down*, se entiende que la administración cumple la tarea de “transformar los objetivos en medios, sustituir las política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias” orientada a la perfección; para Meny & Thoenig, “quienes deciden, actúan en la escena política y los que ejecutan, lo hacen en los aparatos administrativos” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 158ss), no hay un interés por entrar en diálogo con los destinatarios de la política y/o su participación (Roth, 2002, pág. 110), pues se considera que la decisión adoptada – toda vez se ejecute según lo planeado – responderá satisfactoriamente a la demanda pública identificada inicialmente, ya que se ha previsto una serie de dispositivos en caso de encontrar

obstáculos en su camino. En este enfoque “la no ejecución, plantea un problema de capacidad de control y de coordinación” (...) (Meny & Thoenig, 1992, pág. 161).

En este sentido se pueden identificar algunos elementos conceptuales que permitirán una mayor comprensión, como por ejemplo: la jerarquización, entendida como la secuencia lineal descendiende de arriba hacia abajo o del centro hacia la periferia y que lleva implícita la acepción de poder; pero también están la dirección y el control, analizados e ilustrados con distintos ejemplos en la obra de Taylor, dedicada a la administración científica (Taylor & Fayol, 1973, pág. 87ss), en la cual se responsabiliza a quienes diseñan y planean las políticas, del éxito o fracaso de las mismas. Entonces, al trasladar este estudio al análisis de las políticas públicas, es necesario preguntar sobre el lugar que ocupa el Estado en el enfoque *top-down*.

En términos de poder, el Estado es una institución encargada de formalizar las reglas de juego en los ámbitos que busca regular, para lo cual se apoya en la expedición de normas (leyes), creación de organizaciones (instituciones), que facilitan su interacción entre éstas y el entorno sobre el que desea intervenir (Crozier & Friedberg, 1977). La existencia de actores, instituciones, normatividad y funciones, es un problema que obliga a recurrir a disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política, el Derecho, entre otras, las cuales pueden aportar a una mejor comprensión de los procesos de interacción entre distintas organizaciones.

Sin embargo, se encuentran aportes desde la sociología (de las organizaciones) elementos significativos para comprender la actuación de las instituciones alrededor de un tema específico, pues en palabras de Bauman y May, “la sociología, a diferencia del sentido común, hace un esfuerzo por subordinarse a las reglas rigurosas del discurso responsable”, el cual a diferencia de otras formas de conocimiento menos vigiladas y auto controladas, requiere que cada enunciado sea corroborado por evidencias disponibles, (Bauman & May, 2007, pág.

18) pero que además se relacione con otros enunciados sobre el mismo tópico, que rescatan respetan otros puntos de vista que refuercen la argumentación.

Es así como, de acuerdo con los enfoques propuestos para el análisis de las políticas públicas, se encuentra que el de *top-down*, hace parte de las teorías centradas en el Estado, las cuales suponen que éste actúa con un amplio nivel de autonomía e independencia de la sociedad, al tener – a través de sus funcionarios y el aparato burocrático – la potestad de elegir el tipo de demandas que atenderá, así como los servicios que ofrecerá a la sociedad. Este planteamiento deja a un lado, cualquier posibilidad de incidencia por parte de los actores que se encuentran en el ‘entorno’ en el proceso de políticas públicas.

Volviendo al tema de la jerarquización, son aquellos que están más cerca de la cima de la estructura ó pirámide, quienes gozan de mayor poder y por tanto de mayor capacidad de dirección y control, de acceso a los recursos de la administración, los directamente responsables del rumbo que puedan tomar las decisiones, así como también son los que encargados de garantizar – en términos de eficiencia y eficacia –, el logro de los objetivo a través de la estricta vigilancia del cumplimiento de las normas. Normalmente, esta respuesta se reflejará en la base, que como ya se explicó antes, no tiene ninguna injerencia en las etapas anteriores del ciclo de políticas públicas.

Potencialidades enfoque top-down

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí, una de las mayores potencialidades del enfoque *top-down*, está en la existencia de una estructura jerárquica definida que permite la definición de unas reglas claras y la asignación de unas responsabilidades puntuales – fundamental – en la etapa específica de implementación de políticas públicas. No obstante, en las fases anteriores, y sobre todo en la de formulación del problema y toma de decisiones, este diseño jerárquico podría verse como una dificultad, en tanto los encargados de tal labor, desconocen

el problema ‘en el terreno’, cuando son ellos quienes deben conceder la ‘legitimidad’ a la acción política o gubernamental según los resultados obtenidos. De otra parte y como potencialidad, se encuentra que la clara distinción en ‘sus componentes’ permite la aplicación sistemática en diversos estudios.

Debilidades del enfoque top-down

Siguiendo a Arenilla (2000), se encuentra en este enfoque, una visión reduccionista de los objetivos, los cuales pueden ser contradictorios y vagos (...) y existen importantes procesos de transposición, sustitución, multiplicación y expansión de fines.. Algo similar sucede con las políticas públicas, las cuales para este mismo autor, suelen ser complejas, oscuras y ambiguas” (...) (pág. 54).

El enfoque bottom-up

Este enfoque, considerado descriptivo que surge como modelo alternativo al anterior, propone buscar soluciones a los problemas en el punto más concreto donde aparecen, y que para Elmore se da en “el nivel más bajo de la jerarquía” (*backward mapping*) , lo que permite estar cerca de la fuente del problema, y por tanto, aumenta las posibilidades de influenciarla’, de incidir e incluso modificar el comportamiento observado. (Roth, 2002, págs. 126-127). Lo anterior, según Pressman y Wildavsky permite una mejor ubicación de la responsabilidad analítica, con respecto a los puntos informales y descentralizados de decisión. Esto es posible dada la relevancia que este enfoque le otorga al vínculo -pero también a las habilidades de los actores para ‘negociar’- entre el Estado y las organizaciones públicas encargadas de la ‘distribución’ de los bienes y servicios. En este enfoque, la relación jerárquica de causa-efecto, pasa a convertirse en la idea de un continuo decisión-acción. (Arenilla, 2000, pág. 55).

Paul Sabatier (1986), resalta del enfoque *bottom-up*, su significativo aporte metodológico, en tanto permite una retroalimentación en cada uno de los componentes de la estructura jerárquica hasta encontrar la falla, sin embargo, los estudios demuestran que en la literatura académica, se encuentran sobre todo, aplicaciones y estudios del enfoque *top-down*, dando lugar a lo que él denomina ‘una mayor sustentación empírica’.

Al respecto, Sabatier analiza los desarrollos logrados por Hjern, Porter, Hanf y Hull, quienes entre 1975 y 1983 avanzaron –a través de estudios de caso comparativos – en el estudio de la metodología para el análisis de la fase de implementación de políticas públicas y para ello ofrece un cuadro comparativo entre los enfoques *top-down* y *bottom-up*. (Sabatier, 1986, págs. 32-33). Más adelante, él reconoce en el último enfoque la existencia de: a) redes de actores que participan tanto en la identificación de problemas, como en la oferta y prestación de bienes y servicios; b) la capacidad para desarrollar estrategias y construir contactos y alianzas que le permitirán igualmente ‘retroceder’ en la estructura jerárquica y en los distintos niveles intergubernamentales durante la fase de implementación; todo esto es de utilidad para la comprensión de la operacionalización de las otras fases del ciclo de Jones.

Potencialidades el enfoque bottom-up

Entre las potencialidades del enfoque *bottom-up* se encuentran la posibilidad de construir espacios de concertación y negociación, en principio, que permita el posicionamiento en la agenda y diseño de políticas públicas que correspondan a la realidad, y la implementación se lleve a cabo con un conocimiento previo del entorno. Igualmente, es pertinente encontrar una salida colectiva a los conflictos, en donde participen planeadores, ejecutores y beneficiarios, y se acepte una adecuada retroalimentación. En esta dirección, también es importante resaltar que este enfoque representa un ejercicio continuo que facilita un seguimiento constante tanto al proceso, como al estudio de las políticas públicas. Pero quizá, el

rasgo distintivo más importante radica en reconocer que una adecuada implementación de políticas públicas se logra en la medida en que hayan estructuras locales fortalecidas que operen la decisión.

Debilidades del enfoque bottom-up

Entre las debilidades plantearía la imposibilidad en cierto momento de que las demandas sean atendidas e incluidas en la agenda por las autoridades, especialmente en el diseño de políticas públicas, apoyados en la idea de carencia de un marco programático que las reciba. Considero que este enfoque genera ‘ruido’ cuando se resiste a reconocer la jerarquía, la cual es necesaria para identificar en qué parte de su estructura se están generando los conflictos que impiden una oportuna atención del problema, ó por el contrario, cuál de ellas podría ofrecer una respuesta favorable al conflicto. Así mismo, una exagerada red de interacciones, puede poner en riesgo el ‘control’ que se tenga del ‘dato institucional’.

La toma de decisiones

En el apartado anterior se aludía a la importancia de la toma de decisiones, aún en la fase de implementación, y por ello, se acude en este caso al estudio que de esta fase Simon (1997) hace en el contexto de la organización administrativa. Para ello parte de una definición de Administración como ‘el arte de conseguir que se hagan las cosas’ centrando su mayor atención en los métodos y procesos que en la elección que precede a toda acción, tema de especial interés para el autor (p. 3), quien considera que “la tarea de ‘decidir’ se extiende a la organización administrativa total, lo mismo que la tarea de ‘hacer’” y por ello, una teoría de la administración debe incluir principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta pero también incluir principios que aseguren una acción efectiva.

En cuanto a la construcción de una organización administrativa, el autor afirma que este hecho 'es algo más que una simple distribución de funciones y una asignación de autoridad' (p. 5) y para ello hace una breve descripción del proceso administrativo en donde señala que 'la influencia del personal administrativo y del supervisor de una organización en el trabajo de la misma' para lo cual toma como referencia organizaciones tanto pequeñas como de mayor volumen (p. 4). En las primeras la influencia de los supervisores sobre los empleados operativos puede ser directa, mientras que en las segundas, 'esta influencia puede estar mediada por varios niveles de supervisores intermedios, influenciados a su vez por otros niveles más altos y que transmiten, elaboran y modifican tales influencias antes de que lleguen a los empleados operativos' (p. 5), en quienes según Simon debe centrarse la atención, puesto que 'el éxito de la estructura será juzgada por su funcionamiento dentro de la misma'. Esta afirmación resulta relevante, toda vez, que como se verá más adelante en la caracterización de la organización para la cual se realiza esta consultoría, cumple con las características del segundo tipo de organizaciones.

Por tratarse de una propuesta para la organización, cuyas expectativas se centran en el mejoramiento de la prestación del servicio, pero además, en la posibilidad de ser referente para otras organizaciones del sector y así contribuir al cumplimiento de los fines del Estado, se recurre a lo que Simon denomina: 'elección y comportamiento'. Simon sostiene que 'existe en todo momento, una multitud de acciones alternativas posibles (físicamente) cualquiera de las cuales puede ser emprendida por un individuo determinado, de las cuales sólo una se lleva a cabo'; el autor aclara el uso indistinto de los términos 'elección y decisión' (p.6). En este sentido, él hace una distinción entre 'juicios de valor' y juicios de hecho cuyos elementos son susceptibles de combinar: los primeros, se dan cuando las decisiones lleven a la selección de finalidades últimas y los segundos, cuando impliquen su logro (de tales finalidades). (p. 6). Este último concepto (finalidad) está asociado a la jerarquía de las decisiones y por ende de las

metas, a las cuales obedece el comportamiento. De igual manera, el autor no descarta la existencia de elementos relativos en la decisión, como lo son los medios, los cuales limitan la realización completa de los objetivos e ilustra con el ejemplo de la ‘apertura de una nueva calle’ una situación que supone cuestiones valorativas y fácticas’. (p. 9)

Simon aterriza todos estos conceptos en el análisis del proceso administrativo, el cual involucra el concurso de varias personas, por lo que es necesario ‘desarrollar procesos de aplicación del esfuerzo organizado a la actividad del grupo’, acto que ‘quita al individuo una parte de su autonomía decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones’, que requiere de la especialización de tareas que puede generar la división vertical del trabajo, justificada muy bien por el autor en el texto en cuanto a sus virtudes (p. 10). La ejecución de estas tareas – por involucrar a varios miembros de la organización – requiere a su vez de aspectos como: la coordinación, procedimiento mediante el cual se establecen las líneas de autoridad, la pericia, centrada en la identificación de habilidades especiales, y la responsabilidad, la cual limita las facultades discrecionales del personal subordinado, por políticas fijadas por la jerarquía administrativa (p. 12). Estos procesos, asignación de funciones y responsabilidades, etc., que si bien corresponden a la organización objeto de este trabajo, se replican también en las demás entidades, especialmente públicas, encargadas de trabajar de manera coordinada en la prestación del servicio públicos de aseo - en este caso en la ciudad de Cali -.

Es por ello, que el último aspecto mencionado, está asociado además, al punto relacionado con las formas de la influencia organizativa que aplican tanto para los empleados operativos como para todos los individuos que toman decisiones dentro de la organización y en donde se conjugan otros conceptos tales como autoridad, lealtades organizativas, criterios de eficiencia, consejo e información y entrenamiento, (p. 13ss) siendo los dos primeros, los principales medios con que ‘la organización influye en las premisas valorativas del individuo’; el

segundo, un criterio completamente neutral', el cuarto, menos formal, se equipara a 'una forma de relaciones públicas internas' y el último 'influye en las decisiones de dentro a fuera y le permite al individuo tomar decisiones satisfactorias sin necesidad de la presión de la autoridad o el consejo. (p. 16)

Según Simon, la confluencia de todos los factores mencionados anteriormente requiere del estudio de la relación entre 'el móvil personal del individuo y los objetivos que orientan la actividad de la organización', pues es importante reconocer que son varias las clases de participantes que pueden figurar, en el caso de la empresa, serían: empresarios, empleados y clientes, cada uno de ellos con intereses particulares pero además, con funciones específicas, entre los cuales se debe hallar un equilibrio y que requieren de la identificación de las elecciones entre unos y otros. (p. 19)

La Nueva Gestión pública y la gobernanza

En tanto lo expuesto anteriormente, es válido tanto para organizaciones públicas como privadas, otros conceptos pertinentes para este trabajo, los aporta el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) desde el que se desarrollan elementos claves para garantizar la eficiencia y adaptabilidad en la prestación de los servicios básicos, y el de gobernanza. De acuerdo con Varela Barrios (2006), la Nueva Gestión Pública plantea principios como la descentralización, rendición de cuentas, la eficiencia y adaptabilidad del ámbito público, los cuales se convierten en necesarios para asegurar la prestación del servicio público de aseo, donde en condiciones normales no se pueden garantizar la cobertura ni la calidad de este. La NGP pretende la modernización de la acción del Estado y su articulación con actores privados, lo cual promueve un modelo de responsabilidad de todos los vinculados y la legitimación de las acciones.

En este sentido, es válido el enfoque de la gobernanza, en tanto invita a la participación de diferentes actores en la formulación e implementación de las políticas públicas. Como lo afirma Quintero Castellanos (2009), la gobernanza no solo se refiere al acto de gobierno en sí, sino al entramado de interacciones horizontales y verticales que hacen posible la acción pública en contextos donde la centralidad estatal no garantiza por sí sola soluciones eficaces. Por medio de la inclusión de los actores, la gobernanza fortalece los acuerdos institucionales generando legitimidad y eficiencia a las acciones que se implementen. La gobernanza puede ser entendida como un conjunto de procesos formales e informales o proceso de interacción y de negociación de intereses, similares u opuestos; que involucra a actores heterogéneos, numerosos y claves, esencialmente públicos o estatales, sociales y privados, quienes interactúan a partir de redes o estructuras de relación para determinar la forma y las modalidades de toma de decisiones y ejercicio del poder (Brenner y de La Vega, 2014; Ruiz y Gentes, 2008; Valdovinos, 2011; Daniel, Pinel, y Brooks, 2013).

Es entonces cuando se habla de ‘buena gobernanza’ para referirse al “cambio en el ejercicio de la administración pública tendiente a la coordinación y organización de un espacio deliberativo, basado en la confianza, la participación y el control social”, sin que ello implique eliminar o reducir las atribuciones del gobierno y por el contrario, requiera ejercer un “diseño compartido de políticas públicas y estructuras institucionales socialmente aceptadas y que movilizan recursos sociales en su aplicación” (Ruiz y Gentes, 2008, p. 43).

Sin embargo, todo lo anterior, queda contemplado en la definición de gobernanza planteada por Luis Aguilar (2006), para quien ésta constituye *“el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”*; ésta destaca la necesidad de la coordinación y concertación por parte de las

entidades públicas, privada y la sociedad en general, en la implementación de políticas adaptadas a las necesidades de cada territorio.

Estos referentes teórico-conceptuales, nos permiten tener los elementos para justificar a la luz de las políticas públicas la necesidad e importancia en la implementación de un esquema diferencial propuesto en el presente trabajo de grado en modalidad consultoría. Estos enfoques brindan una base para garantizar la legitimidad y fortalecimiento de las actuaciones de los diferentes actores claves identificados.

Esquemas diferenciales para la prestación del servicio de aseo

Fundamentos legales de los esquemas diferenciales del servicio público de aseo en zonas de difícil gestión en Colombia.

En el presente capítulo se abordarán los fundamentos legales para la implementación de los esquemas diferenciales en Colombia, desde la normatividad internacional, abarcando el cambio de concepción de los servicios públicos domiciliarios, con la expedición de la Constitución Política en 1991, hasta la regulación por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante la Resolución CRA 949 de 2021; de igual forma, resaltando la labor de los planes de desarrollo nacionales, como instrumentos que han establecido las estrategias para lograr el cumplimiento de los estándares de calidad y continuidad para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento público.

De igual manera, se destaca el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en la garantía de los derechos de los ciudadanos en materia de servicios públicos domiciliarios, así como las obligaciones de las entidades estatales. Lo cual nos permite exaltar la conjunción de las tres ramas del poder público en la estructura del gobierno colombiano, para la implementación de una política pública, como lo son los esquemas diferenciales en la prestación del servicio público de aseo.

Normativa internacional

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25 numeral 1, se señala la garantía al derecho a la vivienda, lo cual fundamenta lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de que el mencionado derecho, está vinculado de manera indivisible e interdependiente a otros derechos humanos. Bajo el

enfoque de vivienda adecuada con los servicios necesarios para una vida sana, cómoda y segura, con acceso a los servicios públicos.

Desde el año 2002, con la promulgación de la Observación No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se incorporó al bloque de constitucionalidad de Colombia, el Derecho Humano al Agua, con esto la obligación del Estado de garantizar el acceso a los servicios de saneamiento.

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció, mediante Resolución 64/292, el derecho humano al agua y el saneamiento como esenciales para la realización de todos los derechos humanos. Así como la exhortación a los Estados y organizaciones a apoyar, especialmente a otros países, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, para todos.

Posteriormente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible No. 6 *“Agua potable y saneamiento básico”* y No. 11 *“Ciudades y comunidades sostenibles”*, el país se comprometió en la búsqueda de lograr para el año 2030, el acceso a los servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos, como mejorar la calidad del agua, disminuir los vertimientos sin tratar, y promover la integración de la infraestructura ambiental.

Constitución Política

Tal como se señaló anteriormente, la Constitución Política de Colombia, en los artículos 365 y 366, estableció la responsabilidad de Estado de asegurar una eficiente prestación de los servicios públicos, al ser inherentes a la finalidad social de este, con el objetivo de brindar soluciones de las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental y agua potable, entre otros.

Desarrollo Jurisprudencial

La Corte Constitucional en el desarrollo de su función, establecida en el artículo 241 de la carta magna, sobre decidir de las demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra de las leyes y la revisión de las decisiones judiciales sobre la acción de tutela de los derechos constitucionales, ha tomado decisiones judiciales que han promovido el acceso a los servicios públicos domiciliarios y la garantía de los derechos colectivos.

Puntualmente, la Corte mediante la Sentencia C-1189 de 2008, analizó la constitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, en el cual se prohibió la inversión de recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales, y se restringió la prestación de los servicios públicos domiciliarios en este tipo de inmuebles. Esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, enfatizando que:

“Los servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos y ninguna norma puede excluir de su acceso a ciertas personas en razón a su condición de pobreza o de marginalidad, como lo hace la norma acusada. (...) la marginación debe ser el fundamento de acciones afirmativas en beneficio de quienes por su situación socioeconómica precaria se encuentran expuestos a riesgos, amenazas y vicisitudes que tienen un profundo impacto en su capacidad de llevar una vida digna”.

Respecto al derecho humano al agua y el saneamiento básico, la Corte Constitucional en Sentencia T-012 de 2019, manifestó que:

“Si bien en Colombia el agua potable y saneamiento básico no se encuentran consagrados en la Constitución Política de 1991 como derechos fundamentales, desde sus inicios la Corte Constitucional les ha reconocido esta calidad debido a su importancia para garantizar la vida y la salud de las personas, así como por ser indispensables para la realización de otros derechos. La evolución de cada concepto, no obstante, ha sido dispar. Mientras que el acceso al agua potable

ha sido reconocido por la jurisprudencia como un derecho fundamental autónomo, el acceso al saneamiento básico permanece ligado a la garantía de otros derechos fundamentales”.

De acuerdo a lo expuesto, el derecho humano al agua y saneamiento básico es un derecho social fundamental, por lo cual el Estado colombiano debe realizar acciones afirmativas para garantizar el acceso a este recurso, y así satisfacer las necesidades de la población (Gomez Rey, A., Rodríguez, A. 2013, 47).

La Corte Constitucional, mediante diversas sentencias, ha reiterado el carácter fundamental del derecho al agua y saneamiento básico, en consideración al modelo de Estado Social de Derecho, *“fundado en la defensa de la dignidad de toda persona y en el respeto, la protección y la garantía de sus derechos fundamentales, en especial, su derecho a una vida digna”* (Sentencia T-418 de 2010)

Lo anterior, es un claro ejemplo del activismo judicial en Colombia, considerando que es un país con alta conflictividad judicial, como lo afirma Guzmán Jimenez, L. (2017) los problemas de políticas públicas, especialmente en temas ambientales, han sido resueltos por parte de los jueces. Guzman afirma que la ineficacia de las policías públicas de la administración y la agudización de las problemáticas que involucran la vulnerabilización de los derechos fundamentales y colectivos, genera que la rama judicial gestione, controle y ejecute los intereses públicos.

De acuerdo a lo manifestado, se resalta el papel de la Corte Constitucional en la garantía de los derechos sociales en Colombia, actuando como un contrapeso a las deficiencias de las políticas públicas y protegiendo a los ciudadanos más vulnerables.

Ley 136 de 1994 - Ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios

Esta norma modificada por la Ley 1551 de 2012, establece como una obligación de los municipios *“Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios”*.

Lo anterior implica que los municipios deben tomar medidas activas para planificar, ejecutar y supervisar la provisión de estos servicios, asegurando que sean accesibles, de calidad y sostenibles para toda la población. Esta norma refuerza la importancia de estos servicios como derechos fundamentales y asigna a los municipios un papel crucial en su garantía.

Ley 142 de 1994 - Ley de Servicios Públicos Domiciliarios

La Ley 142 de 1994, en el artículo 5, les atribuyó a los municipios la competencia de asegurar la prestación de manera eficiente de los servicios públicos domiciliarios, y otorgó el derecho de recibir estos servicios a cualquier persona, que habite o utilice de modo permanente un inmueble a cualquier título.

Esta ley definió el concepto de saneamiento básico, como *“Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo”*, y del servicio público domiciliario de aseo: *“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”*.

Se concluye que esta ley busca garantizar el acceso universal a servicios públicos esenciales y definir claramente las responsabilidades de los municipios en su prestación.

Los Planes Nacionales de Desarrollo y la promoción de los servicios públicos en Colombia (2014 - 2026)

En Colombia los planes de desarrollo son una herramienta de gestión pública que establece los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y los objetivos a corto, mediano y largo plazo de un gobierno. En la última década por medio de los Planes Nacionales de Desarrollo, 2014-2018, 2018-2022 y 2022-2026, se ha desarrollado normativamente lineamientos para promover el derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios, en especial, los de acueducto, alcantarillado y aseo, para las personas que se encuentran en zonas rurales, zonas de difícil acceso y áreas de difícil gestión, en las cuales se presenten situaciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad.

El plan *“Todos por un nuevo País”*, 2014-2018, del gobierno del presidente Santos, estableció una obligación del Gobierno Nacional de definir los esquemas diferenciales y la obligación de la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico de regular la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo por medio de los esquemas.

Puntualmente, la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo, le otorgó a los municipios la competencia de: *“(…) deben asegurar la atención de las necesidades básicas de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico de los asentamientos humanos de áreas urbanas de difícil gestión, y en zonas rurales, implementando soluciones alternativas colectivas o individuales, o mediante la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, alcantarillado o aseo, de acuerdo con los esquemas diferenciales definidos por el Gobierno nacional y la reglamentación vigente en la materia”*. Así mismo en el Plan se estableció como meta, el incremento de 96,9% a 99,3% el porcentaje de residuos sólidos urbanos dispuestos adecuadamente.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo “*Colombia potencia mundial de la vida*”, en el artículo 192, plantea otra herramienta adicional a los esquemas diferenciales para asegurar el acceso al agua y saneamiento básico; se estableció en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio su regulación y la definición de medios alternos para dicha prestación; sin embargo a la fecha, aún no se ha expedido la regulación.

A continuación en la Tabla No. 1 “*Esquema comparativo Planes Nacionales de Desarrollo*”, sintetiza las disposiciones de los últimos tres planes nacionales de desarrollo en relación con los esquemas diferenciales de prestación de servicios públicos domiciliarios.

Tabla No. 1

Esquema comparativo Planes Nacionales de Desarrollo

Plan	Artículo	Contenido
Ley 1753 de 2015 "Todos por un nuevo País" 2014-2018	Artículo 18 "Condiciones especiales de prestación de servicio en zonas de difícil acceso"	"(...) El Gobierno Nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rural, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley. La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) desarrollará la regulación necesaria para esquemas diferenciales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en el presente artículo".
Ley 1955 de 2019 "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad" 2018-2022	Artículo 279 "Dotación de soluciones adecuadas de agua para consumo humano y doméstico, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en áreas urbanas de difícil gestión y en zonas rurales"	"Los municipios y distritos deben asegurar la atención de las necesidades básicas de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico de los asentamientos humanos de áreas urbanas de difícil gestión, y en zonas rurales, implementando soluciones alternativas colectivas o individuales, o mediante la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, alcantarillado o aseo, de acuerdo con los esquemas diferenciales definidos por el Gobierno nacional y la reglamentación vigente en la materia. Con el fin de orientar la dotación de infraestructura básica de servicios públicos domiciliarios o de soluciones alternativas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá lo que debe entenderse por asentamientos humanos rurales y viviendas rurales dispersas que hacen parte del componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial. Las autoridades ambientales y sanitarias y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios definirán criterios de vigilancia y control diferencial para quienes, de acuerdo con sus competencias provean el servicio de agua potable. (...)".
Ley 2294 de 2023 "Colombia potencia mundial de la vida" 2022-2026	Artículo 192 "Garantía del acceso a agua y saneamiento básico"	"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá las condiciones para asegurar de manera efectiva el acceso al agua y al saneamiento básico en aquellos eventos donde no sea posible mediante la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo y/o los esquemas diferenciales, incluyendo la posibilidad de garantía a través de medios alternos y lineamientos de mínimo vital. Parágrafo: Los medios alternos serán definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para efectos de esta reglamentación".

Fuente: Elaboración propia

Decreto 1077 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

El Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, integró el Decreto 2981 de 2013, por medio del cual se reglamentó la prestación del servicio público de aseo, en esta norma se establecen todas las condiciones para la gestión integral de residuos sólidos ordinarios, con criterios de continuidad, calidad y cobertura, con objetivos de minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el ambiente, y estableciendo como una de las obligaciones a los prestadores cumplir la función social y ecológica de la propiedad.

El Decreto 1272 de 2017, incluido en el Decreto 1077 de 2015, reglamentó los esquemas diferenciales en estos servicios públicos domiciliarios en el suelo urbano, otorgándoles así una serie de responsabilidades a las entidades territoriales municipales, como la certificación de las áreas de difícil gestión objeto de los procesos de mejoramiento integral o legalización urbanística, de acuerdo al Plan de Desarrollo o Plan de Ordenamiento Territorial, y la suscripción de un convenio con la persona prestadora del servicio público, en el cual se determinen las obligaciones para la aplicación del esquema diferencial.

Resolución CRA 949 de 2021 - Resolución regulatoria de los esquemas diferenciales de prestación del servicio público de aseo en áreas urbanas

En el marco de su función regulatoria expidió la Resolución CRA 949 de 2021, en la que se reguló los esquemas diferenciales, con el objetivo de generar incentivos para que los prestadores del servicio de aseo extiendan la prestación del servicio a las áreas de difícil gestión, lograr un nivel de servicio de acuerdo con la condiciones del municipio y un mínimo nivel de servicio (CRA, 2021). Para lo cual es necesario determinar las metas y estándares de prestación diferencial y la gradualidad para su logro, definir los costos económicos de referencia diferenciales a aplicar, generar incentivos económicos y de gestión, incluir las

condiciones diferenciales en los contratos de servicios públicos, definir el alcance del plan de gestión en lo relacionado con el plan de obras e inversiones, entre otros (CRA, 2021).

Con esta norma se reguló los esquemas diferenciales del servicio de aseo, estableciendo que existen tres tipos de esquemas, los primeros se denominan en áreas de difícil gestión, los cuales se aplican en *“áreas dentro del suelo urbano de un municipio o distrito que reciben un tratamiento de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial; o hayan sido objeto o sean susceptibles de legalización urbanística; en donde no se pueden alcanzar los estándares de eficiencia, cobertura o calidad para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo (...)”* (Minvivienda, 2017). El segundo esquema se puede aplicar en zonas de difícil acceso, que son municipios con población urbana menor a 25.000 habitantes, ubicados en zonas no interconectadas del sistema eléctrico, en el cual no se puedan alcanzar los estándares de eficiencia, cobertura o calidad. (Minvivienda, 2017). Finalmente, el tercer esquema es el de las áreas de prestación con condiciones particulares, aplicable a municipios con población urbana mayor a 25.000 y hasta 400.000 habitantes, que tengan un índice de necesidades básicas insatisfechas mayor al 30% (Minvivienda, 2017).

Sobre el primer tipo, se resalta que las áreas de difícil gestión carecen de infraestructura que permita una eficiente prestación del servicio público de aseo, como lo son las condiciones de las vías y poco espacio para crear alternativas de almacenamiento colectivo de residuos (CRA, 2021). Por ello, con los esquemas diferenciales se busca que las empresas prestadoras que los adopten superen las condiciones que dieron origen al esquema (CRA, 2021). Al aplicar los esquemas diferenciales en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, se busca que se mejoren las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza; se logre el cumplimiento del progreso social, el desarrollo sostenible y disminución de la pobreza,

mediante el ordenamiento urbano y la legalización de estos territorios; e integrar e incluir a esta zona en la estructura funcional y productiva de la ciudad (CRA, 2021)

De acuerdo con la relación normativa, se puede concluir que Colombia ha avanzado regulatoriamente en la búsqueda del cumplimiento de los derechos de los habitantes de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, estableciendo normatividad para lograr la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

A pesar de lo anterior, actualmente en el Distrito de Cali carece de esquemas diferenciales para la prestación del servicio de aseo, especialmente considerando la presencia de 9.009 asentamientos en el año 2022 (Secretaría de Seguridad, 2023) y con una política pública de mejoramiento integral de hábitat adoptada por medio del Acuerdo 411 de 2017.

Experiencias de implementación de esquemas diferenciales del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Si bien en Colombia se ha desarrollado normativamente la prestación del servicio público de aseo, mediante un esquema diferencial, no se ha evidenciado investigaciones académicas ni institucionales sobre este, pero sí respecto al servicio de acueducto y alcantarillado. Por lo cual es necesario resaltar el trabajo académico de Calderon Urrego (2024), quien concluye que los “(...) esquemas diferenciales representan un avance frente a la histórica problemática de déficit en el acceso al agua potable y saneamiento básico en zonas rurales dispersas del país. No obstante, la investigación también puso en evidencia la persistencia de limitaciones importantes que restringen la capacidad de esta política para cumplir cabalmente con sus propósitos de universalización efectiva de los servicios públicos esenciales en el sector rural”.

Adicionalmente Calderón indica que hay deficiencias en la articulación institucional de los diferentes actores, así como un desconocimiento de las alternativas presentes en la regulación para la prestación del servicio de una manera diferencial. Respecto de las zonas de difícil acceso esa autora menciona que la disminución de las tarifas, considerando la capacidad de pago de los habitantes de los AHDI, generaría un déficit a los prestadores por el cumplimiento de las metas en los planes de inversiones de acuerdo al marco regulatorio del servicio de agua potable.

En este mismo sentido, se encuentran publicaciones respecto de los esquemas diferenciales en áreas de condiciones particulares, aplicables en municipios con población urbana mayor a 25.000 y hasta 400.000 habitantes. Agudelo Palacios (2019) menciona que este tipo de esquema tiene la “(...) tarea de mejorar las circunstancias actuales de prestación, esto es, aumentar la cobertura, calidad, continuidad y eficiencia del servicio. Para superar la tendencia a un alto porcentaje de incumplimiento de los estándares de calidad y eficiencia

técnica, los municipios deben tener un diagnóstico real de la situación actual: mejorar su regularización urbanística, disminuir el riesgo de desastres, garantizar un desarrollo seguro basado en la planeación, hacer una efectiva articulación con autoridades ambientales y hacer un buen control administrativo y del cumplimiento de las metas del sector”.

Un caso de un municipio enmarcado en las condiciones del artículo 2.1.2.1.1.7. de la Resolución CRA 943 de 2021, es Quibdó, Chocó, el cual es abarcado en el trabajo de investigación de Agudelo (2019), y aprobada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la solicitud de esquema diferenciales presentada por las Empresa Públicas de Quibdó ESP En Liquidación, mediante la Resolución CRA No. 1003 del 10 de octubre de 2024, por un término de 20 años.

En conclusión, aunque Colombia ha avanzado normativamente en la prestación del servicio público de aseo mediante esquemas diferenciales, existe una notable ausencia de investigaciones académicas e institucionales sobre este tema, en contraste con el mayor desarrollo en temas relacionados con los servicios de acueducto y alcantarillado. Los estudios académicos destacan las deficiencias en la articulación institucional y desconocimiento de alternativas regulatorias. Este panorama muestra tanto los avances regulatorios como los desafíos institucionales y regulatorios para consolidar estos esquemas como herramientas efectivas de política pública.

Desafíos para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito de Santiago de Cali: El caso de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en la Zona No. 2

En Colombia, la Ley 2044 de 2020, define los asentamientos humanos ilegales precarios como:

“(...) el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por: (...) e) Viviendas que carecen de una adecuada infraestructura de servicios públicos y de servicios sociales básicos, f) Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado”.

En este mismo sentido Pedro Abramo (2012) abordó este concepto como una *“Estructura urbana informal más compacta en las áreas consolidadas y más difusa en las franjas urbanas; la “ciudad informal” com-fusa⁵ es portadora de una precarización del hábitat popular, así como de una pérdida de eficiencia en el uso del suelo urbano”.* Por su lado, la Organización de Naciones Unidas por medio de su programa Hábitat (2003) afirmó que los *“(...) asentamientos informales que se están convirtiendo rápidamente en la expresión más visible de la pobreza urbana (...) mientras que el acceso al agua, la electricidad, el saneamiento y otros servicios básicos e infraestructura suele ser limitado”.*

En el mismo sentido la Alcaldía de Santiago de Cali, en el año 1999, por medio del Decreto 0419 del mismo año, definió los asentamiento como una área que carece *“(...) de integración a la estructura formal urbana y a sus redes de servicios, estableciendo así una exclusión geográfico-físico-social de la vida urbana y sus beneficios. (...) presenta carencias*

⁵ Com-fusa: término utilizado por Pedro Abramo para llamar a las ciudades latinoamericanas con estructuras urbanas compactas y difusas.

críticas en la prestación de servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía, reflejadas en condiciones higiénicas y, por lo tanto en alta morbilidad y mortalidad”. Estas definiciones ponen en evidencia una problemática estructural asociada al desarrollo incompleto de ciertos territorios, donde persisten altos niveles de pobreza, exclusión social y, en muchos casos, presencia de población desplazada.

En línea con estas necesidades sociales, el gobierno de Colombia ha propuesto la implementación de los esquemas diferenciales con el objetivo de mejorar las condiciones de vida en estos asentamientos, promoviendo su integración al tejido urbano a través de procesos de legalización, ordenamiento territorial y acceso a servicios básicos. Este enfoque busca alcanzar el progreso social y el desarrollo sostenible, tal como lo establece la CRA (2021).

Sin embargo, a pesar de los avances normativos a nivel nacional, persisten importantes desafíos a nivel local. En el caso del Distrito de Cali, por ejemplo, se evidencia una desconexión entre la normativa y su implementación práctica, dado que aún no se han desarrollado esquemas diferenciales para la prestación del servicio de aseo, a pesar de contar con más de 9.000 asentamientos identificados hasta el año 2022 (Secretaría de Seguridad, 2023). Esto ocurre a pesar de contar con una política pública de mejoramiento integral del hábitat, formalizada mediante el Acuerdo 411 de 2017, lo que refleja una brecha entre el diseño de políticas y su aplicación efectiva en los territorios más vulnerables.

En el presente capítulo se realizará una contextualización de los asentamientos humanos de Desarrollo Incompleto en Cali, el programa de mejoramiento integral del hábitat y la prestación del servicio de aseo en esta ciudad. Considerando las problemáticas que generan los asentamientos por las condiciones en la carencia de servicios públicos de agua y saneamiento básico y las afectaciones que generan a la salud y al medioambiente, requiere la

interacción de actores públicos y privados, se identificarán el mapa de actores para la implementación de los esquemas diferenciales en el Distrito de Santiago de Cali.

Contextualización de la situación actual de los asentamientos en el Distrito de Cali

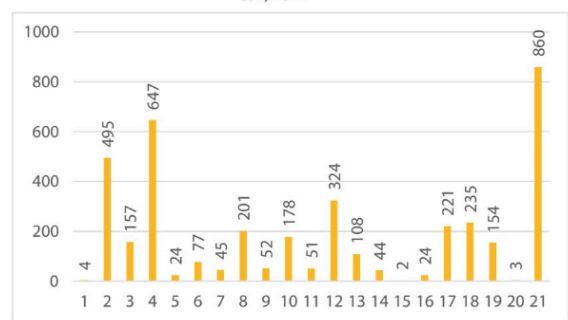
Respecto de la situación actual de los asentamientos humanos de desarrollo humano incompleto -AHD- en el Distrito de Cali, se ha evidenciado diferencias en la información en los documentos de la Alcaldía, por una parte en el Diagnóstico Socioeconómico de Cali del año 2023 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023), se relaciona la información de la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali, en la cual se menciona que para el año 2022 en el Distrito de Cali se contaban con 9.009 asentamientos, identificando la distribución de estos por comunas, como se puede evidenciar en las imágenes 1 y 2:

Imágenes No. 1 y 2 -

Asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el 2022

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Justicia, en las comunas y corregimientos del distrito en el 2022 se contaban 9.009 AHD de los cuales 5.009 pertenecían únicamente al corregimiento de Navarro. Por su parte, las comunas con el mayor número de estos asentamientos eran las comunas 2, 4 y 21 con 495, 647 y 860 asentamientos establecidos respectivamente.

Figura 68. Asentamientos humanos de desarrollo incompleto por comunas. Cali, 2022



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico de Cali 2023, página 119

Por otro lado, en respuesta a un derecho de petición presentado ante la Alcaldía de Santiago de Cali, bajo radicado 202541470400002851 del 14 de marzo de 2025, la Subsecretaría de Mejoramiento Integral y Legalización de la Secretaría de Vivienda Social y

Hábitat, reporta con base a la Resolución No. 4147.010.021.121.2022, la siguiente información:

Imagen No. 3

Captura de pantalla de la respuesta al derecho de petición

En relación con la pregunta número 1, en lo referente a la cantidad de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHD) existentes en las comunas 11, 12, 13, 14, 15 y 21 del Distrito de Cali, nos permitimos informarle lo siguiente:

En la Comuna 11 y 12: No se registran Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHD).

En la Comuna 13: Se han identificado 22 Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHD) Cinta Policarpa, El Poblado I, El Poblado II, Los Robles, Asprosocial, Sardi, Belisario Betancourt, Villablanca, Villa Uribe, Nueva Ilusión, La Florida, Nueva Florida, Polo, Playa Baja, Playa Alta, El Jazmín, La Esperanza, Barandal, Sardi-Charco Azul-La Pajarera, Brisas de la Paz, Calipso (Aprosocial Omasa), Horizonte II.

En la Comuna 14: Se han identificado 6 Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto, Tayrona El Pilar, Vuelta Vía a Navarro, Cinta Navarro, La Casona, San Martín, Manuela.

En la Comuna 15: Se han identificado 9 Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto, Brisas de Caracol, El Encanto, El Valladito, Brisas de Comuneros, La Antena, Colonia Nariñense, El Retiro, Las Gorditas, África.

En la Comuna 21: Se han identificado 9 Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto, Las Ceibas, Brisas de un Nuevo Amanecer, Villa Mercedes, Villa Mercado, Palmitas, Villa Luz, Líderes IV, Líderes III, La Conquista I.

Lo anterior se informa con base en la actualización del inventario de asentamientos humanos precarios enlistados en la Resolución No. 4147.010.21.121.2022

Fuente: Radicado 202541470400002851, página 1

Cabe resaltar que para el año 2017, la Alcaldía de Cali adoptó la política pública de mejoramiento integral del hábitat de los asentamientos precarios, mediante el Acuerdo No. 411 de 2017, en el cual se identifican 38 asentamientos ubicados en la zona oriente de la ciudad.

A continuación se realiza un comparativo de la información de los documentos de la Alcaldía de Santiago de Cali, que a pesar de tratarse de la misma entidad pública, sus dependencias difieren en los datos sobre los AHD.

Tabla No. 2*Comparativo documentos Alcaldía Distrital de Cali*

Acuerdo 411 de 2017		Diagnostico Socioeconomico⁶		Respuesta Derecho de petición⁷	
Comuna	No. de asentamientos	Comuna	No. de asentamientos	Comuna	No. de asentamientos
11	0	11	51	11	0
12	0	12	324	12	0
13	26	13	108	13	22
14	6	14	33	14	6
15	5	15	2	15	9
21	3	21	806	21	9
Total	40	Total	1324	Total	46

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la tabla No. 2, se evidencia inconsistencias en la información sobre la cantidad de AHDI ubicados en las comunas de la zona No. 2, situación que genera dificultades en la planificación, implementación y evaluación de cualquier política pública o estrategia o proyectos en estas poblaciones. Como lo sostiene Herbert Simon, en su concepto de racionalidad limitada, en el cual las decisiones no se toman en condiciones de información perfecta, sino solo con el conocimiento disponible, el tiempo y la capacidad, es por esto que los funcionarios buscan que sus decisiones sean satisfactorias; en el caso puntual los actores se encuentran con racionalidad limitada, por lo cual se enfrentan a la toma de decisiones basados en cifras aproximadas, lo que puede generar estrategias ineficientes o desarticuladas a las necesidades de la población.

⁶ El diagnóstico socioeconómico toma como fuente a la Secretaría de Seguridad y Justicia

⁷ La respuesta al derecho de petición fue emitida por la Subsecretaria de Mejoramiento Integral y Legalización de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat.

La presencia de asentamientos en la zona del oriente de Cali representa importantes desafíos para la prestación del servicio de aseo. La falta de infraestructura urbana adecuada y las condiciones de seguridad dificultan el acceso a determinados sectores.

Es importante resaltar que los habitantes de los asentamientos no pagan ninguna tarifa por el servicio de aseo. Por ello, atender la presentación inadecuada de los residuos, representa mayores sobrecostos para el operador que hacerlo en los demás sectores de la ciudad. Por otro lado, el Departamento de Planeación ha resaltado los efectos de los asentamientos en los humedales y cuerpos hídricos de la ciudad, I, a partir de las descargas de residuos sólidos y vertimientos de aguas residuales en sus zonas de influencia (Departamento Administrativo de Planeación, 2023), esta situación refleja diferentes aspectos, por un lado la carencia de los servicios públicos de agua y saneamiento básico, y por el otro su efecto en la contaminación del ecosistema.

En el plan de desarrollo distrital *“Cali, Capital Pacífica de Colombia”*, adoptado mediante el Acuerdo No. 0578 de 2024, se establecen los fines esenciales del plan, entre los cuales se encuentra *“6.2. Protección de la biodiversidad”*, respecto de la flora y fauna, se sostiene que *“se registran fenómenos como la reproducción de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto que comprometen la sostenibilidad del territorio y bienestar y seguridad de dicha población, (...)”*; así como establece el Reto No. 19 *“Territorio Resiliente y Biodiverso”*, estrategia *“3. Reducir los riesgos sanitarios y prevenir la contaminación para disminuir los riesgos que afectan la salud pública. Esta estrategia implica asegurar el acceso a agua potable en todo el territorio, tratamiento de aguas residuales y manejo adecuado de residuos sólidos”*.

Sin embargo, el plan distrital se encuentra enfocado en la gestión de infraestructura del servicio acueducto y alcantarillado, pero no se establecen estrategias para la gestión de residuos sólidos en los AHDI.

Política Pública de mejoramiento integral del hábitat en Santiago de Cali - Mi Hábitat

Como se mencionó anteriormente, en el Distrito de Santiago de Santiago de Cali, se adoptó la política pública de mejoramiento integral del hábitat de los asentamientos precarios, esta política tiene como objetivo general *“mejorar de manera integral el hábitat de los hogares concentrados en asentamientos humanos precarios en el municipio de Santiago de Cali”*⁸, para lo cual se plantean tres ejes temáticos a saber: 1) Fortalecimiento institucional y gestión pública - privada; 2) Planeación e implementación, y 3) Pacto ciudadano para el control del borde urbano y rural.

En el eje No. 2 Planeación e implementación, se establece que en la planeación se realizará el análisis de diferente grupos, en el cual se encuentran los servicios públicos domiciliarios, en los criterios de cobertura y capacidad y calidad del suministro, una vez finalizado el diagnóstico se deben desarrollar los elementos de los programas que se requieran en cada territorio, entre los cuales se encuentran los servicios públicos.

En la respuesta de la Subsecretaría de Mejoramiento Integral y Legalización, al derecho de petición relacionado anteriormente, respecto de la pregunta *“Cuál es el estado de implementación de la política pública de mejoramiento integral del hábitat, adoptada por el Acuerdo 411 de 2017?”*, la subsecretaría manifiesta la implementación de la política se realiza de conformidad con los lineamientos establecidos en el plan de desarrollo distrital y sugieren la revisión de los informes de gestión, como se puede evidenciar en la imagen 4:

⁸ Artículo 6 del Acuerdo 411 de 2017

Imagen No. 4

Captura de pantalla de la respuesta al derecho de petición

Es importante señalar que la implementación de la política se realiza de conformidad con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital vigente y en atención a la priorización de los territorios que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad.

Para mayor información, se recomienda revisar los informes de gestión correspondiente a los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, disponibles en la página de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat.

Fuente: Radicado 202541470400002851, página 2

En la revisión a los informes de gestión de los años 2023 y 2024, publicados en la página web de la Alcaldía de Santiago de Cali, respecto de la implementación del programa de mejoramiento integral del hábitat, se identificó que para el 2023 se había propuesto la implementación de esquemas diferenciales para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, sin embargo no se menciona ninguna estrategia para la prestación del servicio público de aseo.

Imagen No. 5:

Captura de pantalla

Este proyecto pretendía implementar el programa Esquemas Diferenciales en dos AHDI que cumplieran requisitos de la normatividad. Como las condiciones actuales de prestación del servicio de acueducto no facilitaron la selección inicial en los sectores candidatos de la comuna 18, se hizo el replanteamiento y postulación de dos áreas piloto en la comuna 20. A continuación se requería la emisión de las certificaciones de legalización urbanística y/o de mejoramiento integral por parte del Distrito de Cali para dichos AHDI y así proceder a la construcción conjunta de un Convenio y de la formulación del Plan de Gestión del Esquema Diferencial. La administración municipal hasta la fecha no certificó tal actuación sobre los sectores, quedando sin avanzar este proceso.

Fuente: Informe de Gestión 2023, Página 1088

En el informe del año 2024, que se encuentran en la fase de diagnóstico, para posteriormente identificar el componente de los servicios públicos domiciliarios en los asentamientos.

Imagen No. 6:

Captura de pantalla Informe de gestión

Se realizó el rastreo de la Huella de Ocupación para 193 Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDl), mediante la utilización de imágenes satelitales, con el fin de identificar el grado de consolidación de ellos.

Se revisaron los archivos digitales de los levantamientos topográficos entregados como insumo del cuatrienio anterior, con el fin de verificar la completitud de los productos generados, necesarios para elaborar el DTS del diagnóstico de los AHDl Cinta Policarpa, Sardi y Sardi - Charco Azul - La Pajarera en Comuna 13, La Casona - San Martín en Comuna 14, El Valladito en Comuna 15 y Villa Mercado y Villa Mercedes en Comuna 21. Se complementó el levantamiento topográfico del AHDl Cinta Policarpa ubicado en la Comuna 13, en virtud de la ampliación de su polígono en la visita de confirmación con la comunidad.

Realizado el trabajo de campo, para confirmación del polígono, se logró el primer acercamiento para verificar el cumplimiento de uno de los requisitos para el inicio del proceso de Legalización Urbanística, que es el grado de consolidación de los asentamientos, así como la identificación del componente de servicios públicos domiciliarios, registrada en informes preliminares que serán incorporados en el DTS de diagnóstico.

Fuente: Informe de Gestión 2024 página 800

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que la Alcaldía de Cali ha identificado la problemática en materia ambiental, social y salubridad que generan los AHDl, sin embargo no se han planteado acciones o estrategias para la mitigación de dicha situación, a pesar de contar con una Política Pública vigente desde el año 2017.

Prestación del servicio de aseo en el Distrito de Cali***Plan de gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS***

El Decreto 1077 de 2015, define el PGIRS como un *“instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos (...)”*, le corresponde a cada entidad territorial su formulación, implementación, evaluación, control y actualización del plan.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución 754 de 2014, en los programas del PGIRS se determinan las metas y objetivos, teniendo en cuenta los aspectos necesarios para garantizar la cobertura de las actividades del servicio de aseo. Estos planes deben ser incorporados a los Planes de Desarrollo, y asignar recursos en el presupuesto de la entidad territorial, para su implementación. Los PGIRS deben ser articulados a los programas de prestación del servicio de aseo de cada uno de los prestadores.

Para el caso de Santiago de Cali, la Alcaldía, mediante el Decreto 985 de 2021, expidió la modificación al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS, sin embargo en el decreto y sus anexos no se mencionan la problemática de los asentamientos en el distrito, ni se plantea ninguna estrategia para abordarla.

Por otro lado, en la actualización del PGIRS vigente, la Alcaldía actual de Alejandro Eder, en el proyecto publicado en octubre de 2024, en el programa de recolección y transporte manifiestan que *“(...) existen áreas de desarrollo incompleto y zonas de difícil acceso donde se dificulta la cobertura de la prestación del servicio de aseo, por tanto es necesario establecer cobertura en términos de porcentaje de inmuebles residenciales en el distrito, tanto en la zona urbana como en la rural, con acceso al servicio de recolección de residuos sólidos (...)”*.

Dando continuidad a lo anterior, la administración municipal específica en el proyecto que existen zonas de difícil acceso que impiden la normalidad en la prestación del servicio; asimismo, relaciona zonas de riesgo de orden público, lo cual afecta dicha actividad, puntualmente en las comunas 11, 12, 13, 14, 15 y 21, concluyendo que *“se deberán tomar acciones de carácter interinstitucional con el fin de lograr que en estas zonas se pueda prestar el servicio de recolección y transporte con calidad, continuidad y cobertura”*.

En el proyecto del programa en mención, se establece como una responsabilidad del prestador de recolección de residuos sólidos no aprovechables, la implementación de

proyectos sociales, por medio de convenios con las Juntas de Acción Comunal u otras organizaciones comunitarias, para la presentación y acopio de los residuos, en los sectores periféricos, asentamientos subnormales, o donde no es posible el acceso de vehículos recolectores. Esto con el fin de mitigar impactos ambientales y sanitarios en la ciudad.

Esquema de la prestación del servicio de aseo en el Distrito de Cali, modelo EMSIRVA en Liquidación

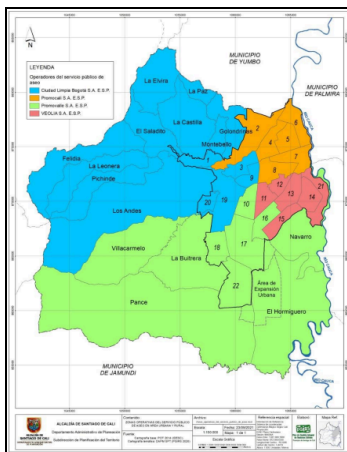
El esquema de prestación del servicio de aseo en Cali es de libre competencia, en el cual confluyen cinco prestadores, EMSIRVA en liquidación con el 95% de los usuarios, el 5% restante se encuentra distribuido por los prestadores Proyecto Ambiental, S.A. E.S.P., LYS S.A., Misión Ambiental S.A. E.S.P. y Serviambientales, (Alcaldía de Cali, 2024)

EMSIRVA E.S.P., fue tomada en posesión por parte la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en septiembre de 2005, mediante la Resolución No. 20551300024305. Por lo cual, en el año 2008, con el objetivo de garantizar la prestación del servicio público de aseo, se adelantó un proceso de invitación pública para la selección, adjudicación y celebración de los contratos para la operación y explotación de dicho servicio, por lo cual se distribuyó las actividades de recolección, transporte, barrido y limpieza, corte de césped, lavado de áreas públicas y poda de árboles, en zonas por agrupación de comunas, denominadas No. 1, 2, 3 y 4.

La zona No. 1 es atendida por Promo-Cali S.A. E.S.P., la zona No. 3 por Promo-Valle S.A.E.S.P., la No. 4 por Ciudad Limpia, y la zona No. 2 de la ciudad, que está conformada por las comunas 11, 12, 13, 14, 15, y 21, es operada por Veolia Aseo Cali S.A. E.S.P, anteriormente denominada EMAS CALI S.A. E.S.P., cómo se puede evidenciar en la imagen No. 1.

Imagen No. 7

Distribución de zonas para la operación del servicio de aseo



Fuente: pág 68 PGIRS - 2021

La actividad de transferencia y disposición final es realizada por Interaseo del Valle, para el desarrollo de esta, los prestadores llevan los residuos a la Estación de Transferencia ubicada en Palmaseca, Palmira, y luego Interaseo los transporta hasta el relleno sanitario “Colomba - Guabal” en Yotoco, Valle.

Por medio de un convenio⁹ suscrito entre la Alcaldía de Santiago de Cali con EMSIRVA, en el mes de septiembre de 2024, se busca que la entidad territorial asuma el pasivo pensional de la empresa, lo que permitiría definir la situación financiera de esta y asegurar la prestación del servicio en cabeza de la Alcaldía.

Actualmente, el contrato No. 087, suscrito entre Veolia y EMSIRVA, y los contratos con los otros operadores, tienen plazo de ejecución hasta 5 de agosto de 2025. No se tiene certeza del futuro de la prestación del servicio de aseo en el Distrito de Cali.

²<https://www.cali.gov.co/desarrolloinstitucional/publicaciones/182900/se-firma-convenio-entre-el-distrito-de-santiago-de-cali-y-emsirva-para-devolver-el-manejo-de-esta-empresa-a-la-administraciondistrital/>

Estado de la prestación del servicio público de aseo en la zona No. 2 por Veolia Aseo Cali S.A. E.S.P.

Veolia Aseo Cali, en calidad de operador del servicio público de aseo en la zona No 2, realiza las actividades de recolección, transporte de los residuos no aprovechables, así como barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles y lavado de áreas públicas. En las zonas puntuales donde hay presencia de asentamientos, realiza las rutas de recolección en las vías aledañas, los habitantes presentan sus residuos en algunos puntos específicos. Es importante tener presente que esta situación puede generar la acumulación de residuos en vía pública, el arrojo de residuos a las fuentes hídricas, y la contaminación del suelo.

Caracterización del prestador del servicio público: Veolia Aseo Cali S.A. E.S.P.

Veolia Aseo Cali S.A.S. E.S.P., es una empresa privada prestadora del servicio público de aseo en la ciudad de Cali. Esta compañía hace parte del grupo Veolia Colombia, y a su vez de la matriz francesa Veolia Environnement. Veolia inició su operación en la capital vallecaucana el 6 de febrero de 2009¹⁰, bajo el modelo de prestación de EMSIRVA en liquidación.

De acuerdo a la información reportada en el Programa de Prestación del Servicio, se debe resaltar que cuenta con 33 carros compactadores, para la prestación del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos. En la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, atiende 76.886,96 kilómetros y 2.914.392,98 de metros cuadrados de áreas pública, para lo cual cuenta con 12 cuartelillos distribuidos en la zona de operación, lo que permite el inicio de la operación con mayor cobertura geográfica.

¹⁰ Programa de Prestación del Servicio <https://www.cali.veolia.co/sites/g/files/dvc3161/files/document/2025/04/VV-IPR-PR-08%20V3%20Programa%20Prestaci%C3%B3n%20Servicio%20Cali.pdf>

Veolia realiza la poda 47.000 árboles, de acuerdo a las condiciones fitosanitarias de cada individuo arbóreo y a las frecuencias establecidas en el PGIRS y el permiso de aprovechamiento forestal expedido por el DAGMA. En la actividad de corte de césped tiene una cobertura de 1.381.660 metros cuadrados, los cuales se ejecutan en ciclos de 20 a 30 días, de acuerdo con las condiciones climáticas. Para su actividad en la ciudad cuenta con aproximadamente 700 colaboradores.

El grupo Veolia en el Valle del Cauca cuenta con operación en 11 municipios, bajo las empresas siguientes empresas:

- Veolia Aseo Palmira S.A.S. E.S.P.: Palmira
- Veolia Aseo Pradera S.A.S. E.S.P.: Pradera
- Veolia Aseo Suroccidente: Ginebra, Guacarí, Zarzal y La Unión
- Veolia Aseo Tuluá: Tuluá, Vijes y Riofrío
- Veolia Aseo Buga: Guadalajara de Buga, operación del Centro Inteligente de Gestión Ecológica Presidente (relleno sanitario) y Centro Inteligente de Gestión Ecológica La Esperanza (Celda de seguridad) ubicados en San Pedro

Los valores corporativos de la compañía son el respeto, innovación, responsabilidad, compromiso con el cliente, y solidaridad.

Análisis del entorno y diagnóstico de la empresa

La Zona No. 2 de prestación del servicio de aseo, integrada por las comunas 11,12,13,14,15 y 21, tiene complejas condiciones sociales y territoriales, considerando la presencia de los AHDl. Estos asentamientos generan retos significativos para garantizar la cobertura y calidad de la actividad de recolección de residuos sólidos, por la falta de información institucional, lo cual limita la capacidad de planificación, coordinación y respuesta

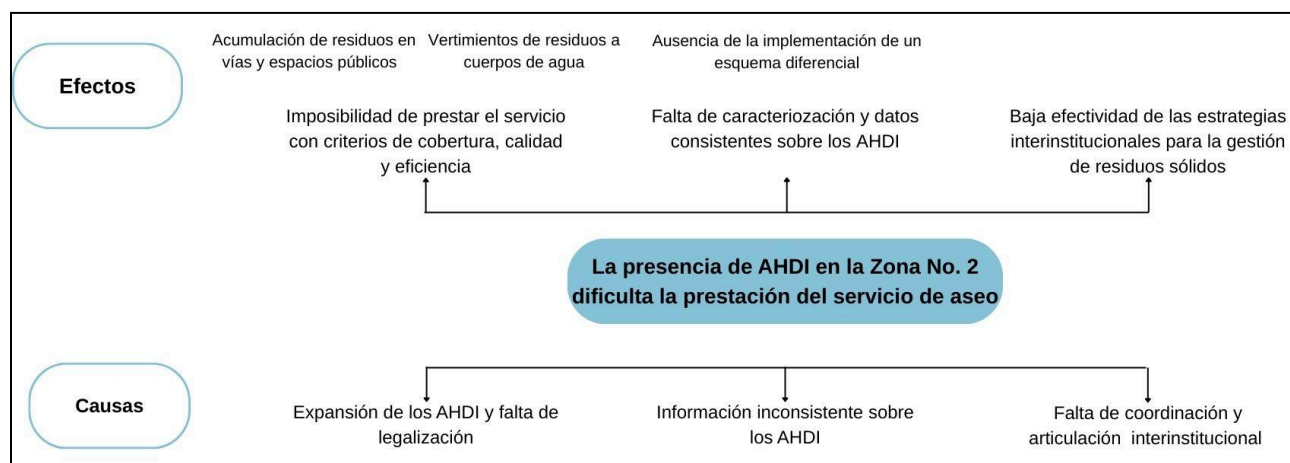
de las organizaciones públicas y privadas. Así como las limitaciones por la falta de infraestructura limita

A pesar del desarrollo regulatorio en Colombia, no se ha implementado ningún esquema diferencial de aseo en las zonas de difícil gestión, lo cual implica que en las zonas con presencia de AHDI no se alcancen los estándares requeridos para la prestación de dicho servicio público domiciliario. Adicionalmente las consecuencias ya identificadas por contaminación ambiental y los riesgos a la salud pública.

De igual manera, en la imagen No. 8 se presenta un árbol de problemas, con el objetivo de visualizar de manera concreta las causas y efectos derivados de la presencia de los AHDI en la zona No. 2 de Cali y su impacto en la prestación del servicio público de aseo. Este esquema permite identificar las causas que dificultan una gestión eficiente de los residuos sólidos en este sector de la ciudad, evidenciando tanto los obstáculos vinculados a la expansión de los asentamientos y la falta de articulación institucional, como las consecuencias negativas sobre el entorno urbano, la salud pública y la sostenibilidad ambiental.

Imagen No. 8

Árbol de problemas



De acuerdo a lo planteado, a continuación se realiza un análisis DOFA, la cual facilita la identificación de aspectos claves para lograr una prestación eficiente del servicio público de aseo, por medio de los esquemas diferenciales que respondan a las necesidades y particularidades de la zona No. 2.

Tabla No. 3

Análisis en matriz DOFA

Fortalezas	Debilidades
• Presencia de un prestador del servicio público de aseo, con experiencia en diferentes ciudades del país • Contar con una Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat en Cali	• Desarticulación interinstitucional • Inconsistencia y falta de información por parte de la Alcaldía de Cali
Oportunidades	Amenazas
• Regulación existente para la prestación del servicio por medio de los esquemas diferenciales • Apoyo institucional de la SSPD, considerando el proceso de liquidación liderado por esa entidad a EMSIRVA • Acceso a recursos económicos mediante los subsidios del SGP de agua potable y saneamiento básico	• Continuo crecimiento de los AHDI • Cambio del esquema de la prestación del servicio por parte de EMSIRVA • Riesgo por contaminación ambiental

Este diagnóstico y análisis de entorno evidencian la complejidad y multidimensionalidad del desafío para la prestación del servicio de aseo en la Zona No. 2 de Santiago de Cali, señalando la necesidad de implementar estrategias coordinadas y adaptadas a las necesidades para lograr mejoras significativas y sostenibles en la calidad de vida de sus habitantes de los AHDI.

Analisis de interesados

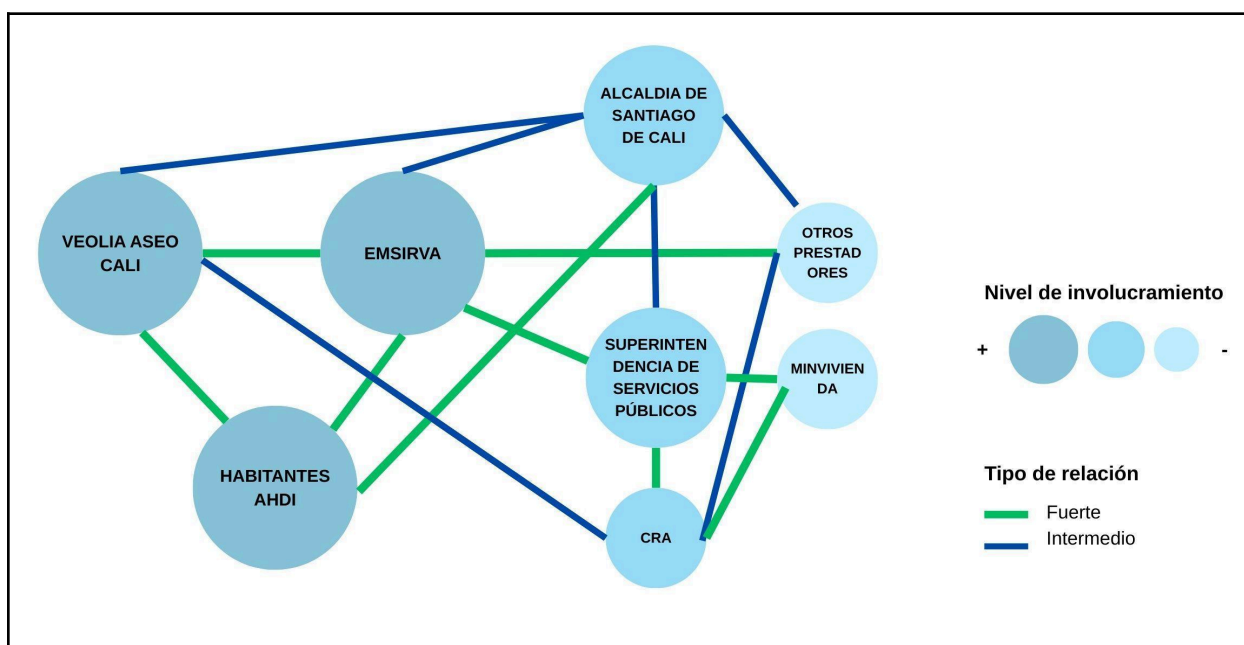
Interesados clave

Se identificaron como interesados clave para esta consultoría los actores internos y externos a la organización, los actores internos son: Dirección de Residuos Municipales, Gerencia General del Valle del Cauca, Gerencia Comercial, Jefatura de Operaciones de Cali y Coordinación de Gestión Social de Cali.

Los actores externos interesados son: Habitantes de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, EMSIRVA en liquidación, Otros prestadores del servicio de aseo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Imagen No. 9

Tipo de relaciones entre actores



Fuente: Elaboración propia

Identificación de las expectativas de los interesados internos

Dirección de Residuos Municipales Colombia: Esta parte interesada espera que al ser el primer esquema diferencial en aseo a implementar en Colombia, se genere un impacto positivo de la compañía en la región, y se tome como una buena práctica para otras operaciones de Veolia que se encuentren en situaciones similares.

Gerencia General del Valle del Cauca: Esta parte espera lograr disminuir costos adicionales que son asumidos actualmente por la compañía y generar mayor posicionamiento de marca en la ciudad.

Gerencia Comercial: Esta parte tiene como expectativa lograr aumentar los ingresos mediante los subsidios y contribuciones del servicio público.

Jefatura de Operaciones de Cali: Espera lograr mayor eficiencia en la prestación del servicio, reduciendo los impactos negativos por la disposición inadecuada de residuos sólidos en vías y áreas públicas, y minimizar los sobre costos operativos.

Coordinación de Gestión Social de Cali: Esta parte interesada espera que con la implementación de un esquema diferencial se logre mayor acercamiento e impacto en la comunidad.

Identificación de las expectativas de los interesados externos

Habitantes de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto: Tienen como expectativa contar con la prestación del servicio de aseo y mejorar las condiciones de salubridad de sus vías y áreas públicas, logrando entornos seguros para la comunidad. Estas expectativas se establecen considerando su papel activo, teniendo en cuenta que se involucran en las actividades de limpieza comunitaria, realizan peticiones a las empresas y autoridades

por las condiciones de la prestación del servicio, y en algunos casos contratan servicios informales para la recolección de los residuos.

Alcaldía Distrital de Santiago de Cali: Esta parte busca lograr mayor acceso al servicio público de aseo, con condiciones de calidad y continuidad; así como el fortalecimiento del tejido social y la promoción de la participación activa de la comunidad en la gestión del servicio. El papel de la Alcaldía se ha enfocado en la implementación de la política pública de mejoramiento integral del hábitat para lograr la regularización de los asentamientos, y el planteamiento de estrategias para la gestión de residuos de construcción y demolición RCD. Se destacan las dependencias de la entidad involucradas: Departamento Distrital de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Departamento Administrativo de Medio Ambiente - DAGMA y la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. Estas expectativas se identifican considerando las metas institucionales contenidas en los planes de desarrollo y en la respuesta al derecho de petición mencionado anteriormente.

EMSIRVA en liquidación: Esta parte busca aumentar el recaudo por parte de los subsidios y contribuciones del servicio, lograr disminuir los sobre costos asociados a la actividad de recolección, transporte y disposición final de los residuos, y garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y continuidad. Su papel se ha basado en la supervisión de la prestación del servicio de aseo de sus contratistas, así como la gestión de la prórroga de los contratos de operación para lograr cumplir con las condiciones para su liquidación. Estas expectativas se identifican por el rol de EMSIRVA como contratante de los operadores del servicio, y su papel como empresa en liquidación por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Otros prestadores del servicio de aseo: Las empresas Promo Cali - Valle y Ciudad Limpia no cuentan con esquemas diferenciales implementados a pesar de contar con asentamientos

en sus zonas de operación. Su participación ha sido activa, las empresas han trabajado de manera conjunta para ejecutar acciones que permitan mejorar las condiciones de la prestación del servicio en la ciudad.

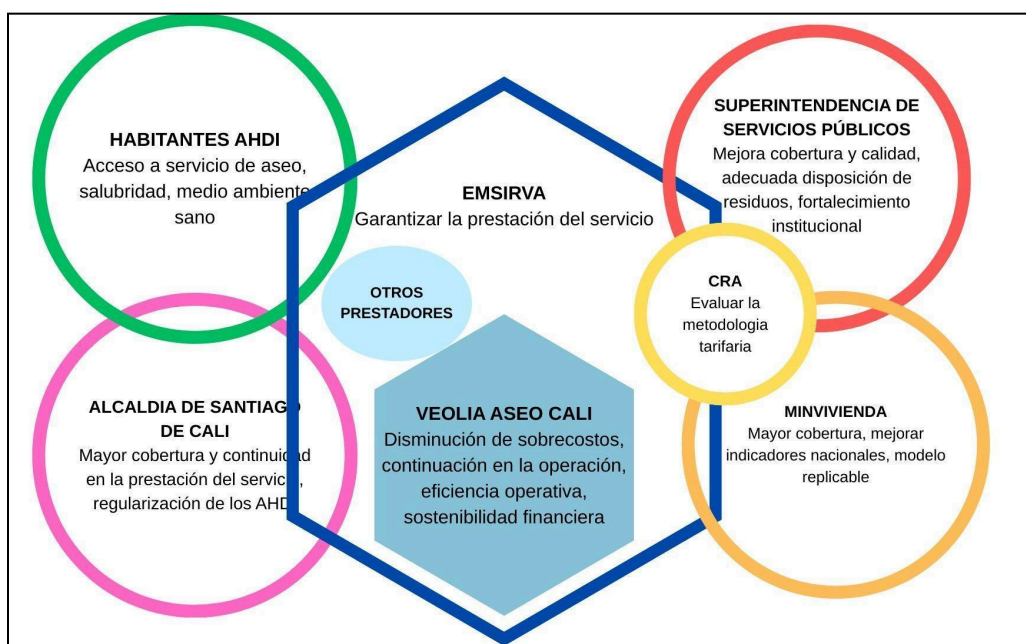
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: El ministerio como parte interesada busca que por medio de la implementación se contribuya al desarrollo sostenible de la ciudad, así como mejorar los indicadores de acceso a los servicios públicos en el país, adicional que sirva como modelo para otras ciudades de Colombia que cuentan con asentamientos. Estas expectativas se identifican por el rol del ministerio como cabeza del sector de vivienda, ciudad y territorio.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: Esta parte interesa espera que se reduzcan la cantidad de toneladas de residuos generados, se logre realizar una adecuada disposición final de residuos no aprovechables, se mejore la cobertura y frecuencia de la prestación del servicio y se fortalezca la capacidad institucional de los actores en la ciudad. El papel de la superintendencia como entidad que controla la liquidación de EMSIRVA, ha estado involucrada en la prórroga de los contratos de operación de los prestadores de EMSIRVA, estas expectativas se identifican por la competencia normativa de esta entidad.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico: La CRA como parte interesada pretende tomar como base la experiencia en Cali, para determinar la posibilidad de hacer ajustes a la estrategia propuesta. Su papel se basa en la expedición de la resolución regulatoria de los esquemas diferenciales de prestación del servicio público de aseo en áreas urbanas, estas expectativas se identifican por la competencia normativa de esta entidad.

Imagen No. 10

Mapa de intereses de los actores

*Fuente:* Elaboración propia

De acuerdo a lo identificado anteriormente, se puede concluir que la efectiva prestación del servicio de aseo en los asentamientos de la Zona No. 2 de Cali depende de la articulación entre todos los actores, aunque ellos reconocen la necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos y la cobertura en la prestación del servicio público de aseo, al no contar con una clara delimitación de responsabilidades y mayor coordinación interinstitucional, se dificulta la implementación de un esquema diferencial en el Distrito de Cali.

Implementación de un esquema diferencial en la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali

En el presente capítulo se propondrá una hoja de ruta para la implementación de un esquema diferencial en la zona No. 2 de prestación del servicio de aseo, partiendo de una identificación de los instrumentos normativos, así como las principales obligaciones de los actores.

Esta propuesta se realiza tomando como base los principios constitucionales de la finalidad social del estado, desarrollados en los planes de desarrollo nacionales, el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución CRA 948 de 2021, en la búsqueda de solucionar la problemática respecto de la continuidad y deficiencia en la cobertura de la prestación del servicio de aseo en la zona del oriente de Cali, así como los problemas operativos del operador del servicio por la falta de infraestructura y los sobrecostos en la ejecución de la actividad

En el marco de la presente consultoría se presentó un derecho de petición ante la Superintendencia de Servicios Públicos, con el objetivo de identificar cuantos esquemas diferenciales del servicio de acueducto, alcantarillado y/o aseo se estaban aplicando en zonas de difícil gestión, dicha entidad bajo radicado 20254201135411 manifestó que ningún prestador ha presentado la documentación acreditando la implementación de un esquema diferencial, como se puede evidenciar en la imagen No. 11:

Imagen No.11

Respuesta derecho de petición

20254201135411	Página 3 de 4
1. <i>¿Cuántos esquemas diferenciales del servicio de Acueducto, Alcantarillado y/o Aseo, en zonas de difícil gestión se están aplicando?</i>	
Respuesta:	
Es importante precisar que la aplicación de los esquemas diferenciales en la zona urbana y/o rural no es obligatoria, es de carácter temporal, optativa y corresponde a una decisión del prestador.	
A la fecha, ningún prestador ha presentado ante la Superservicios la documentación que acredite que se encuentra en un esquema diferencial en zonas de difícil gestión, difícil acceso, o áreas de prestación con condiciones particulares en zona urbana.	
Por lo tanto, no hay esquemas diferenciales terminados y/o en prórroga que se encuentren en vigilancia por parte de la Superservicios.	

Fuente: Rad. 20254201135411 del 4 de abril de 2025, pág. 3, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

A pesar de contar con el desarrollo normativo en Colombia, cuatro años después de la expedición de la Resolución CRA 949 de 2021, a la fecha no se ha logrado la implementación de esta estrategia. Según Aguilar Villanueva (2007) en el proceso de gobernanza, los principios constitucionales, normas legales e instituciones públicas definen los objetivos de la sociedad, además la norma le confiere legitimidad a las decisiones y permite establecer las prioridades y los límites de la intervención del Estado.

Por lo anterior, en el presente capítulo se propone una hoja de ruta para la implementación de los esquemas diferenciales de aseo en la zona No. 2 de Santiago de Cali. Aunque la aplicación de dichos esquemas es temporal, opcional y corresponde a una decisión empresarial del prestador del servicio, resulta necesario considerar la situación particular de la ciudad, el proceso de liquidación de EMSIRVA, ya que su implementación requiere la voluntad y coordinación de múltiples actores.

Instrumentos para la implementación de un esquema diferencial de Aseo en un área de difícil gestión

El Decreto 1077 de 2015 y la Resolución CRA 949 de 2021, establecen diferentes instrumentos para asegurar la implementación de los esquemas diferenciales, estos en conjunto, permiten una gestión integral del servicio público de aseo procurando el cumplimiento de estándares adecuados de eficiencia, cobertura y calidad.

Los asentamientos humanos de desarrollo incompleto que están sujetos a un plan de mejoramiento integral en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, o hayan sido objeto o sean susceptibles de legalización son denominados en el Decreto 1077 de 2015, áreas de difícil gestión.

Instrumentos de Planificación

Plan de Gestión del Esquema Diferencial (PGED): De acuerdo a lo establecido en el artículo 5.11.2.1.2.1. de la Resolución CRA 949, este documento es elaborado por la persona prestadora del servicio, incluye estrategias y acciones para superar las condiciones que originaron la necesidad del esquema diferencial y alcanzar los estándares de servicio y eficiencia establecidos. El PGED deberá contener el Plan de Inversiones Diferencial (PID) y el Plan de Aseguramiento del Esquema Diferencial (PAED). El plan debe estar articulado con el programa de prestación de servicio, que a su vez debe estar acorde al PGIRS de la entidad territorial.

Plan de Inversiones Diferenciales (PID): Este plan define las inversiones necesarias para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de las distintas actividades del servicio público de aseo en el Área de Prestación del Servicio Diferencial (APSD). De acuerdo a lo establecido en el artículo 5.11.2.1.2.2. de la Resolución CRA 949 de 2021, el PID es indicativo.

Plan de Aseguramiento del Esquema Diferencial (PAED): Conforme a lo previsto en el artículo 5.11.2.1.2.3 de la Resolución CRA 949 de 2021, el PAED Incluye acciones del prestador, municipio, departamento y/o Nación, destinadas a promover la sostenibilidad del esquema de prestación diferencial implementado, garantizando su continuidad y eficacia en el tiempo.

Instrumentos de Control y Regulación

- La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) regula la implementación de los esquemas diferenciales.
- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la entidad encargada de supervisar y controlar la correcta aplicación de los esquemas diferenciales, asegurando el cumplimiento de las obligaciones por parte de las personas prestadoras del servicio.

Instrumentos Económicos

Metodologías Tarifarias Diferenciales: La CRA establece metodologías tarifarias específicas para los esquemas diferenciales, permitiendo la aplicación de tarifas que reflejen las condiciones particulares de prestación del servicio en cada área.

Plan de Inversiones Diferenciales (PID): Se encuentra incluido en el PGED, en el cual se incluyen las inversiones necesarias para aumentar la cobertura y mejorar las actividades del servicio.

Instrumentos de Información

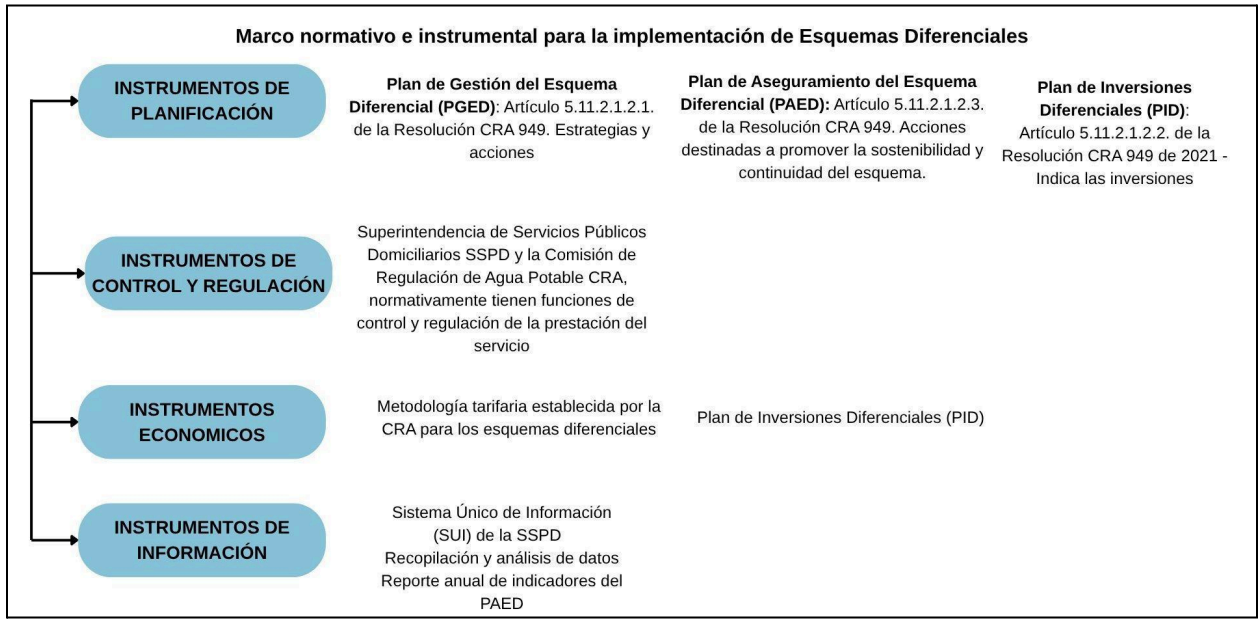
Sistema Único de Información SUI: Las personas prestadoras del servicio deben reportar información relevante al Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo que permite la recopilación y análisis de datos para la toma

de decisiones y el seguimiento de la prestación del servicio en áreas con esquemas diferenciales.

A continuación se ilustra los diferentes instrumentos para la implementación de los esquemas diferenciales en las áreas de difícil gestión:

Imagen No.12

Marco normativo e instrumental para la implementación de Esquemas Diferenciales



Fuente: Elaboración propia

Proceso de implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión

El proceso de implementación requiere la interacción de los actores que se han identificado a lo largo del presente documento, a continuación se relacionan las principales actividades y obligaciones de estos:

Es importante resaltar que por la condición del contrato de operación suscrito entre Veolia Aseo Cali y EMSIRVA, esta última es la entidad tarifaria local, por lo cual será la

encargada de la ejecución de alguna de las actividades en la implementación del esquema diferencial.

Obligaciones del prestador del servicio público de aseo

El prestador Veolia Aseo Cali en conjunto con EMSIRVA en Liquidación deberá realizar las siguientes actividades para la implementación del esquema diferencial:

- Delimitar el área de la prestación del esquema, teniendo en cuenta que en el POT ese lugar debe estar sujeto a un plan de mejoramiento integral o hayan sido objeto o sean susceptibles de legalización; que no se puede aplicar en suelos de protección conforme al artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y que no se encuentre en otra área de prestación del servicio - APS.
- Adoptar un contrato de de condiciones uniformes para el esquema diferencial en áreas de difícil gestión.
- Suscribir un convenio con la entidad territorial, determinando las obligaciones para la implementación del esquema diferencial.
- Realizar un estudio de costos y tarifas a aplicar en la implementación del esquema diferencial.
- Establecer un plan de gestión del esquema diferencial (PGED)
- Reportar en el SUI la información de la implementación de los esquemas de acuerdo a lo establecido en la Resolución CRA 949 de 2021.

Obligaciones de la Alcaldía Distrital

La Alcaldía de Santiago de Cali, como entidad territorial, tiene las siguientes obligaciones para la implementación del esquema:

- Expedir una certificación donde se señalen las áreas de difícil gestión que serán objeto de procesos de mejoramiento integral o de legalización urbanística conforme al Plan de Desarrollo Municipal o Distrital y al Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cuál deberá contar con el soporte de la ubicación geográfica.
- Suscribir un convenio con el prestador del servicio, en el cual se determinen las obligaciones de las partes en la aplicación del esquema diferencial, conforme a las medidas previstas para la legalización urbanística o mejoramiento integral.
- Priorizar el apoyo técnico y financiero para la estructuración e implementación de las acciones de los PGED.
- Incluir los proyectos incorporados en el PGED en el plan de inversiones del Plan de Desarrollo del Distrito.
- Presentar, antes de agosto de cada año, ante el Concejo Distrital y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio un reporte de cumplimiento de metas de los proyectos de servicios públicos incluidos en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo que correspondan a la zona de difícil gestión.

Obligaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La superintendencia en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales deberá:

- Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de los esquemas diferenciales, incluido los recursos que hacen parte de la tarifa establecida en el PGED, así como las condiciones para la prestación del servicio y la competencia del funcionario que expide el certificado de la entidad territorial
- Evaluación y seguimiento de los esquemas por medio de actividades establecidas en el PGED.

Obligaciones de los usuarios del servicio

Los usuarios deberán cumplir con las obligaciones que se indiquen en el contrato de servicios públicos para el esquema diferencial y las establecidas en la Ley 142 de 1994.

Hoja de ruta para la implementación de un esquema diferencial en las áreas de difícil gestión de la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali

A continuación se plantea una hoja de ruta teniendo en cuenta las condiciones normativas establecidas en el Decreto 1077 de 2015 y Resolución CRA 949 de 2021, para la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión.

Identificación del área de la prestación del servicio en esquema diferencial

Veolia Aseo Cali y EMSIRVA deben determinar el área de prestación del servicio diferencial (APSD), por medio de un mapa georeferenciado en formato shape debe definir el área, para esto debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Los asentamientos identificado en el Acuerdo 411 de 2017, política pública de mejoramiento integral del hábitat, como susceptibles de mejoramiento integral, 26 en la comuna 13, 6 en la comuna 14, 5 en la comuna 15, y 3 en la comuna 21, para un total de 40 asentamientos en la zona No. 2.
- Se deben excluir las zonas de protección de acuerdo al artículo 35 de la Ley 388 de 1997.
- Verificar que no se encuentre en otra área de prestación del servicio - APS.

Convenio con la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali

EMSIRVA, Veolia y la Alcaldía de Cali deberán suscribir un convenio en el cual se determinan obligaciones de las partes para la aplicación del esquema diferenciales, en consideración a la política pública de mejoramiento integral de hábitat.

Modificación del contrato No. 087 de 2008

Veolia Aseo Cali y EMSIRVA en liquidación deberán modificar el contrato de operación suscrito en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución de este, de acuerdo a los plazos y metas que se estipulan en el PGED.

Elaboración del Plan de Gestión del Esquema Diferencial (PGED)

El prestador debe diseñar y elaborar un plan de gestión, en el cual se deben establecer metas, indicadores, plazos, objetivos, acciones y fuentes de financiación para cumplir con las condiciones de la prestación, e incorporar gradualmente las actividades que ponen el servicio, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- *Recolección y transporte:* Cuando la recolección de residuos sólidos no se realice puerta a puerta, se deberá implementar la recolección mediante sistemas colectivos de presentación y almacenamiento de residuos sólidos. La frecuencia de la actividad se debe establecer considerando a la cantidad de residuos, pero en ningún caso puede ser inferior a dos frecuencias semanales.
- *Barrido y limpieza de vías y áreas públicas:* En calles no pavimentadas y en áreas públicas donde por sus características físicas no sea posible realizar el barrido mecánico, el prestador realizará labores de limpieza manual. La frecuencia deberá ser dos veces a la semana.

En el PGED deberá ser suscrito por el representante legal de EMSIRVA y Veolia Aseo Cali. Se incluirá el Plan de Inversiones Diferenciales (PID), con la definición de obras e intervenciones, y el Plan de Aseguramiento del Esquema Diferencial (PAED), el cual determina las estrategias de sostenibilidad del esquema. Este último plan debe incluir en las actividades, lo siguiente:

1. Asistencia técnica a los suscriptores y/o usuarios individuales o colectivos y comunidades organizadas relacionada con el manejo y presentación de los residuos.
2. Identificación de las organizaciones sociales presentes en el APSD.
3. Catastro de suscriptores en el APSD.
4. Estudios de capacidad y disponibilidad de pago de los suscriptores del APSD.
5. Acciones de gestión social a desarrollar con los usuarios, las cuales deben buscar la participación en las distintas fases de ejecución del PGED y la valoración del servicio, cultura de pago, aceptación del esquema diferencial y la regularización de los suscriptores y/o usuarios.

El plan de aseguramiento debe establecer metas para el cumplimiento de las actividades, y se reportará anualmente al SUI el seguimiento de dicho indicador.

Realizar un estudio de costos y tarifas

Veolia y EMSIRVA deberán realizar un estudio de costos y tarifas, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en la Resolución 949 de 2021, teniendo en cuenta lo determinado en el PGED.

Elaboración del contrato de condiciones uniformes a aplicar al Esquema Diferencial

El prestador debe elaborar un contrato de condiciones uniformes que se aplicará en el esquema diferencial, el cual debe someterse al control de legalidad de la Comisión de

Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de acuerdo a lo establecido en la Resolución CRA 943 de 2021.

Socialización y adopción del PGED

La adopción del esquema diferencial se realiza una vez Veolia Aseo Cali y EMSIRVA socialicen el PGED y las tarifas diferenciales. Como primera medida la Junta Directiva de EMSIRVA debe aprobar las tarifas, posteriormente en el término máximo de quince días calendario, la entidad tarifaria local, en este caso EMSIRVA, de forma simultánea deberá:

- Comunicar a los usuarios las tarifas diferenciales.
- Realizar una audiencia con los vocales de control, y autoridades públicas.
- Comunicar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

EMSIRVA debe reportar en el SUI de la SSPD, la siguiente información:

- Indicar el servicio y condiciones de su prestación en el esquema diferencial.
- Certificación expedida por el Alcalde Distrital o por el funcionario distrital competente para ello, donde se indiquen las áreas de difícil gestión que serán objeto de procesos de mejoramiento integral o de legalización urbanística conforme al Plan de Desarrollo Distrital y al Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cual deberá contar con el soporte de la ubicación geográfica.
- Convenio suscrito entre Veolia, EMSIRVA y la Alcaldía de Cali.
- Estudio de costos y tarifas a aplicar de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRA 949 de 2021.
- El plazo de aplicación del esquema diferencial y la justificación del mismo.
- El plan de gestión PGED.

Reporte y seguimiento

EMSIRVA y Veolia deberán reportar la información de la implementación del esquema en el Sistema Único de Información SUI de la SSPD, de acuerdo con los plazos y condiciones establecidos.

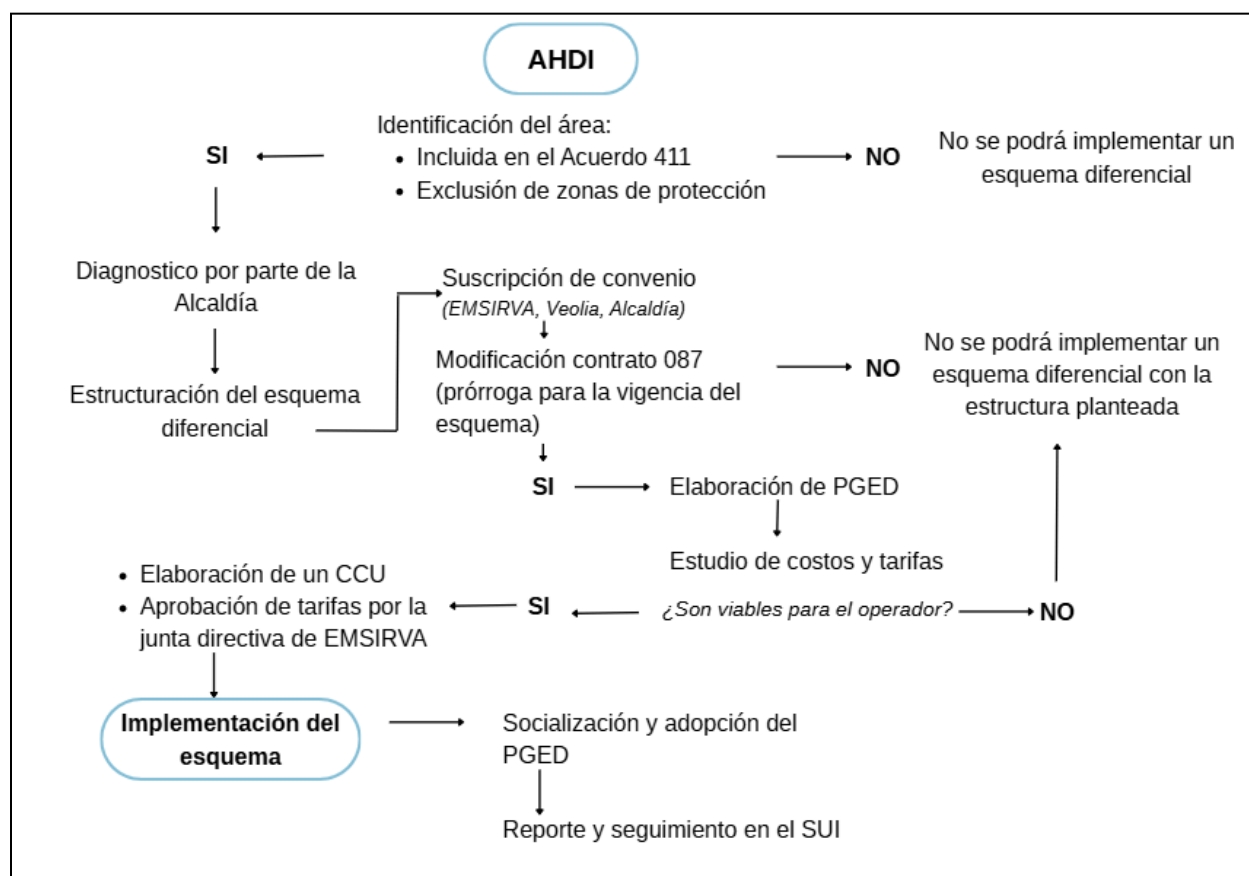
Tabla No. 4

Esquema de Metodología para la implementación de un esquema diferencial

Etapas	Actividad	Actor Responsable
Identificación de la problemática	Identificación del área - Acuerdo 411 - Exclusión de zonas de protección	Veolia Aseo Cali EMSIRVA en liquidación
	Diagnóstico de los asentamientos, que son objeto del plan de mejoramiento integral del hábitat.	Alcaldía de Santiago de Cali
Estructuración del esquema diferencial	Suscripción de un convenio en el que se determinen las obligaciones de las partes para la implementación del esquema	EMSIRVA Veolia Aseo Cali Alcaldía de Santiago de Cali
	Modificación Contrato 087 para la prórroga de acuerdo al plazo del esquema diferencial	EMSIRVA Veolia Aseo Cali
	Elaboración del Plan de Gestión del Esquema Diferencial (PGED)	EMSIRVA Veolia Aseo Cali
	Realizar un estudio de costos y tarifas	EMSIRVA Veolia Aseo Cali
	Elaboración del contrato de condiciones uniformes a aplicar al Esquema Diferencial	EMSIRVA Veolia Aseo Cali
	Aprobación de las tarifas del esquema diferencial, por parte de la Junta Directiva de EMSIRVA	EMSIRVA
Implementación del esquema	Socialización y adopción del PGED (<i>máximo en los 15 días calendario, desde la aprobación de tarifas</i>)	EMSIRVA Veolia Aseo Cali
	Reporte y seguimiento en el SUI	EMSIRVA Veolia Aseo Cali

Imagen No.13

Flujograma para la implementación de Esquema Diferencial en la Zona No. 2



Esta hoja de ruta plantea una serie de actividades que requieren la interacción de los diferentes actores, por lo cual es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional. Las condiciones de las zonas de difícil gestión requieren que las entidades trabajen bajo el esquema de gobernanza, así como es necesario la delimitación de responsabilidades, el seguimiento de las metas propuestas en el PGED y la disponibilidad de recursos. Adicional en el flujograma se destaca la necesidad de verificación de la viabilidad financiera del esquema, para continuar con su ejecución. Con esto se podrá convertir la implementación del primer esquema diferencial de aseo en una área de difícil gestión en un modelo exitoso que pueda ser replicable en otros municipios con condiciones similares.

Aspectos a tener en cuenta en la implementación de un esquema diferencial en las áreas de difícil gestión de la zona No. 2 del Distrito de Santiago de Cali

En la implementación del esquema diferencial se deben tener en cuenta aspectos importantes como la posibilidad de modificar y prorrogar el esquema inicialmente adoptado, así como las posibilidades en el caso que se sustituya a la empresa prestadora, y las condiciones para la terminación.

Sustitución en la prestación del servicio

En caso en que se sustituya a EMSIRVA o Veolia, la nueva empresa prestadora podrá continuar aplicando el esquema, modificar, prorrogar o terminar el existente, así como también podrá adoptar uno nuevo.

Modificación y prórroga del esquema diferencial en áreas de difícil gestión

El esquema podrá ser modificado por Veolia y EMSIRVA antes del vencimiento del plazo de vencimiento de éste, previo cumplimiento de los requisitos para su aplicación, así como deberá ajustar el PGED, PID y el PAED de acuerdo al ajuste realizado.

Terminación del esquema diferencial en áreas de difícil gestión.

La terminación del esquema se realiza cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones 1) Cuando se superan las condiciones que dieron origen a la aplicación del esquema diferencial, y 2) cuando se cumpla plazo establecido en el PGED. De lo cual se deberá informar a la SSPD.

Viabilidad financiera del esquema diferencial en áreas de difícil gestión.

Es importante destacar que en la metodología tarifaria adoptada por la Comisión de Regulación en la Resolución CRA 949 de 2021, se establecieron los costos económicos de referencias por cada actividad, para las actividades de comercialización, aseguramiento y gestión social, limpieza urbana, barrido y limpieza, los costos variables por toneladas de residuos no aprovechables, recolección y transporte y el factor de contribución o subsidio aplicable.

Estas medidas buscan asegurar la sostenibilidad financiera del prestador, permitiendo que los ingresos se ajusten a los costos reales de operar en condiciones especiales, y que se puedan aplicar subsidios para garantizar la asequibilidad para los usuarios de zonas de difícil gestión.

Desafíos y limitaciones en la implementación del esquema diferencial en la zona No. 2 del Distrito de Cali.

- Falta de información completa de los asentamientos por parte de la Alcaldía, por lo cual, se debe realizar un diagnóstico de los asentamientos, con el objetivo de identificar las condiciones de asentamientos que son objeto del plan de mejoramiento integral del hábitat.
- Limitaciones en la gobernanza, se deben buscar estrategias para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.
- Al ser el primer esquema diferencial en área de difícil gestión a implementar en Colombia, se puede presentar desconocimiento por parte de las instituciones, lo que representaría en demoras en los diferentes trámites.
- Condiciones de seguridad en las zonas, lo que genera un reto para promover la participación y aceptación con los habitantes del asentamiento en el cual se implemente el esquema diferencial.

Aportes de la implementación de un esquema diferencial al derecho del saneamiento básico y la política pública del mejoramiento integral del hábitat

En el presente capítulo se pretende resaltar los aportes que generaría la implementación de un esquema diferencial en un área de difícil gestión, respecto al cumplimiento de la finalidad social del Estado, por medio de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como precepto constitucional.

La ejecución de esta estrategia permitirá el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes nacionales de desarrollo, así como a la política pública de mejoramiento integral del hábitat de Santiago de Cali. La normatividad colombiana reconoce la necesidad de intervenir los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en la búsqueda de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Desde enfoques de la nueva gerencia pública y la gobernanza en red, se refuerza la necesidad de realizar soluciones articuladas por los interesados claves identificados, con una clara delimitación de sus responsabilidades y las necesidades sociales del territorio.

Finalmente, se considera que el esquema diferencial de aseo planteado como resultado de esta consultoría, aportará soluciones para una necesidad operativa, así como el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos de los habitantes de los asentamientos de la zona No. 2 de operación de Santiago de Cali. De igual manera, fortalecerá una estrategia de política pública teniendo un caso de implementación que permitirá evaluar dicha medida.

Conclusiones

El presente trabajo de profundización , desarrollado bajo la modalidad de consultoría, permitió en principio, reconocer los desafíos que enfrenta el Estado colombiano, para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos, especialmente cuando a partir de la Constitución Política de 1991, se permitió la constitución de empresas privadas para la prestación del servicio. Esto supuso analizar el marco normativo vigente en Colombia para la implementación de un esquema diferencial en la prestación del servicio público de aseo en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, que conllevó a la creación de una hoja de ruta que permita a las organizaciones garantizar el derecho al saneamiento básico, por medio del mejoramiento en la continuidad, calidad y cobertura del servicio de aseo, con el objetivo de minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el ambiente. Al respecto, es preciso resaltar los siguientes aspectos:

- Los planes nacionales de desarrollo, en tanto instrumento de gestión pública, han sido la herramienta mediante la cual el Gobierno nacional ha previsto el aseguramiento en la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en lugares que presentan situaciones particulares, por medio de los esquemas diferenciales, con los estándares de eficiencia, cobertura y calidad. Este desarrollo normativo ha sido progresivo y afín a los principios constitucionales.
- Las dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali carecen de información consolidada y/o verificada que permita la toma de decisiones en el marco de las políticas públicas. Esta deficiencia institucional afecta la planificación e implementación de acciones en beneficio de los habitantes de los asentamientos

- En Colombia hay una base normativa consolidada que busca garantizar el derecho al saneamiento básico, sin embargo, no se han materializado las estrategias diseñadas por el Gobierno para lograr mayor cobertura en la prestación del servicio público domiciliario de aseo.
- Para la implementación de los esquemas se debe tener en cuenta el riesgo financiero, si bien la empresa de servicios públicos podría percibir el ingreso por el subsidio correspondiente al Sistema General de Participaciones de agua potable de saneamiento básico, la sostenibilidad financiera del esquema influirá en el cumplimiento de las metas del PGED y la continuidad de este.

Referencias

Constitución Política de Colombia. 6 de julio de 1991. Gaceta Constitucional No. 116.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 02 de junio de 1994. D.O. No. 41.377.

Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. No. 41.433.

Ley 1751 de 2015. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 06 de julio de 2012. D.O. No. 48.483.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio de 2015. D.O. No. 49.538.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. 25 de mayo de 2019. D.O. 50.964.

Ley 2044 de 2020. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30 de julio de 2020. D.O. 51.391

Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. 19 de mayo de 2023. D.O. No. 52.400

Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. 26 de mayo de 2015.

Decreto 1272 de 2017. (Presidencia de la República). Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad ,establecidos en la ley. 28 de julio de 2017.

Resolución No. 754 de 2014 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y

actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. 25 de noviembre de 2014.

Resolución CRA 949 de 2021 (Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico) Por la cual se adiciona la Parte 11 al Libro 5 y el TÍTULO 6 a la PARTE 3 del LIBRO 6 de la Resolución CRA 943 de 2021, en relación con los esquemas diferenciales de prestación del servicio público de aseo en áreas urbanas, se modifica el artículo 5.3.5.5.1.1, y se adiciona el 5.3.5.5.1.1.1, a la Resolución CRA 943 de 2021. 28 de junio de 2021

Alcaldía de Santiago de Cali, Decreto 0419 de 1999, “Por el cual se determinan algunas normas y criterios para la expedición de líneas de demarcación y esquemas básicos y para la aprobación de regularizaciones y/o reordenamiento urbanístico de urbanizaciones, asentamientos humanos de desarrollo incompleto y barrios, para su legalización en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”. Boletín Oficial 075.

Alcaldía de Santiago de Cali, Decreto 985 de 2021, por medio del cual se ajusta y se actualiza el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS 2015 - 2027, Decreto municipal 411.0.020.1147 del 17 de diciembre de 2015”. Boletín Oficial 209.

Concejo Distrital de Santiago de Cali, Acuerdo Distrital No. 0477 de 2020. Plan de Desarrollo del Distrito Espacial, Deportivo, Cultural, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali. 19 de junio de 2020.

Concejo Distrital de Santiago de Cali, Acuerdo Distrital No. 578 de 2024. Plan de Desarrollo del Distrito Espacial, Deportivo, Cultural, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali 2024-2027 “Cali, Capital Pacífica de Colombia”. 6 de junio de 2024.

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-493 de 1997. (M.P. Fabio Morón Díaz: 2 de octubre de 1997).

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-041 de 2003. (M.P. Jaime Córdoba Triviño: 28 de enero de 2003).

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1189 de 2008. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: 3 de diciembre de 2008).

Corte Constitucional. Sala Primera. Sentencia T-418 de 2010. (M.P. María Victoria Calle Correa: 25 de mayo de 2010).

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-172 de 2014. (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: 19 de marzo de 2014).

Corte Constitucional. Sala Séptima. Sentencia T-012 de 2019. (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: 22 de enero de 2019).

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia Rad 2013-00361-01 (C.P. María Elizabeth García: 5 de marzo de 2015).

Alcaldía de Santiago de Cali (2024), proyecto del Programa de Recolección, Transporte y Transferencia de Residuos Sólidos, Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS 2024-2027 (Archivo PDF) <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/183593/documentos-de-la-revision-y-ajuste-pgirs/>

Alcaldía de Santiago de Cali (2023), Diagnóstico socioeconómico de Santiago de Cali 2023 (Archivo PDF) <https://online.pubhtml5.com/dnfhs/ffsl/>

Alcaldía de Santiago de Cali (2025), Informe de Gestión 2024, Cali capital Pacífica de Colombia (Archivo PDF) <https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Alcaldía de Santiago de Cali (2024), Informe de Gestión 2023, Cali unida por la vida (Archivo PDF) <https://www.cali.gov.co/documentos/1166/informes-de-gestion-del-municipio/>

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. EURE (Santiago), Vol. 38, 35–69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

Agudelo Palacios, M (2019) *Esquemas diferenciales sui generis en la prestación del servicio público de acueducto en Colombia*. Universidad Externado de Colombia (Archivo PDF) <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/dda45e5f-5b67-468e-bf2d-be9d29988a19/content>

- Aguilar Villanueva, L.F. (1993) *La Implementación de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa (Archivo PDF) http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/EY_PP_Aguilar_Villanueva_2_Unidad_2.pdf
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. (Archivo PDF) https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/06/0019_aguilar-villanueva_gobernanza.pdf
- Arenilla, M. (2000). Planificación y políticas públicas. En A. T. Requena, Evaluación y calidad en las organizaciones públicas (págs. pp. 37-68). Madrid: INAP.
- Arias-Arbeláez, F. A. y Castro-Botina, L. M. (2022). *Economía política del ambiente: usos y abusos del agua en Cali y otros casos del Valle del Cauca*. *Sociedad y economía*, (47), 1-19
- Arney Alfonso Vega Martínez, A., Hernández Buelvas, E., y Barbera Alvarado, N. (2019) *Configuración territorial del hábitat en el asentamiento informal Alfonso López de la ciudad de Montería*. *Revista Invi* 34(97) 81-103
- Atehortua Rios, C. (2008) *El régimen general de los servicios públicos domiciliarios en Colombia*. Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá
- Brenner, Ludger y de La Vega Leiner, Anne Cristina (2014). La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, Región y Sociedad, 36 (59), 183-213
- Bauman, Z., & May, T. (2007). *Pensando Sociológicamente*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
- Calderon Urrego, A. (2024) *Esquemas diferenciales en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, como herramienta de política pública para aumentar la cobertura rural del País*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. (Archivo PDF) <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/2c4db5b3-9d0f-44ca-bf8e-2488ae0801dd/content>
- Castillo, G. (2012). *Gobernanza local y educación*. México D.F.: Flacso - México.

- Castillo Daza, G. (2017) *Regulación del servicio público de acueducto en Colombia: una mirada reflexiva desde el punto de vista normativo e institucional*. Universidad Nuestra Señora Mayor del Rosario, Bogotá
- Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (2018). *Diagnóstico e identificación de problemas y objetivos, evaluación y selección de la mejor alternativa Documento Análisis de Impacto Normativo –AIN Proyecto: Regulación de esquemas diferenciales urbanos para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo*. (Archivo PDF) https://www.cra.gov.co/sites/default/files/multimedia_case/2019-01/Documento-AIN-FINAL-EDU-Dic-2018.pdf
- Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (2021). *Documento de trabajo proyecto general. Resolución CRA 948 de 2021*. (Archivo PDF). <https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/original/documents/948-Documento-de-trabajo-acueducto-y-alcantarillado-9-7-2021-GI.pdf>
- Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (2021). *Documento de trabajo proyecto general. Resolución CRA 949 de 2021*. (Archivo PDF). <https://www.cra.gov.co/sites/default/files/marco-legal/2021-07/949-Documento-de-trabajo-aseo-9-7-2021-GI.pdf>
- Crotty, W. (1991). (Editor) *Political Science: Looking to the future. Comparative politics, policy, and international relations*. Estados Unidos: North Western University.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. París: Éditions du Seuil.
- Daniel, Jessica; Pinel, Sandra Lee; Brooks, Jesse (2013). *Overcoming barriers to collaborative transboundary water governance: Identifying local strategies in a fragmented governance setting in the United States*, Mountain Research and Development, 33 (3), 215-224
- Departamento Nacional de Planeación. (2019) *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022*. (Archivo PDF) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND-2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf>
- Departamento Administrativo de Planeación (2023), *Diagnóstico socioeconómico de Santiago de Cali 2023*. Alcaldía de Cali - Instituto de Prospectiva, Universidad del Valle. 133.

- Gomez Rey, A. y Rodriguez A. (2013) *El derecho fundamental al agua. Desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios*. Legis Editores y Universidad del Rosario.
- Guzmán Jimenez, L. (2017) *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales: análisis de caso en el derecho jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado*. Universidad Externado de Colombia.
- Lindblom, C. E. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). Las políticas públicas. (F. Morata, Trad.) Barcelona: Ariel.
- Merino, M., Cejudo, G., Arellano, D., Bracho, T., Casar, M. A., Gil-García, J., . . . Sour, L. (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: FCE - CIDE.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2022), ¿Cómo se define un asentamiento humano ilegal? <https://www.minvivienda.gov.co/node/46722>
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2023), respuesta a solicitud de información, radicado 2024EE0011348 de febrero de 2024.
- Mukama, T., Ndejjo, R., Musoke, D., Musinguzi, G., Halage, A. A., Carpenter, D. O., & Ssempebwa, J. C. (2016). *Practices, concerns, and willingness to participate in solid waste management in two urban slums in Central Uganda*. Journal of Environmental and Public Health, 2016, 6830163. <https://doi.org/10.1155/2016/6830163>
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. México: Miño y Dávila Editores.
- Quintero Castellanos, C. E. (2009). *Gobernanza y teoría de las organizaciones. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, <https://www.redalyc.org/pdf/105/10511856003.pdf>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. Díkaion. Universidad de la Sabana, p. 135-156.
- Roth, A.-N. (2002). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A.-N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una. Revista Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, No. 3, 39-64.

- Roth, A.-N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, Sergio Antonio y Gentes, Ingo Georg (2008). Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestion integral de recursos hídricos en Bolivia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 85, 41-59
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and suggested synthesis. *Jstor: Journal of Public Policy*. Cambridge University Press, Vol. 6, No. 1 (Jan. - Mar., 1986), pp. 21-48.
- Sabatier, P. (1991). Public Policy: Toward better. Theories of the policy process. En W. Crotty, *Political Science: Looking to the future*. Vol. II. Comparative politics, policy, and international relations (págs. 266-290). Estados Unidos: North western University Press.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). Simon & Schuster.
- (1945) El comportamiento administrativo . Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa (pp. IX-XLIII, 3-20 y 76-104)
- Ssemugabo, C., Wafula, S. T., Lubega, G. B., Ndejjo, R., Osuret, J., Halage, A. A., & Musoke, D. (2020). *Status of household solid waste management and associated factors in a slum community in Kampala, Uganda*. <https://doi.org/10.1155/2020/6807630>
- Taylor, F., & Fayol, H. (1973). Principios de la administración científica. Administración industrial y general. Buenos Aires: El Ateneo.
- UNICEF. (2023) *Mapeo de asentamientos humanos y condiciones WASH (Agua, saneamiento e higiene) en los departamentos de Atlántico y La Guajira. Antecedentes de política pública sobre asentamientos informales y acceso a agua y saneamiento*. (Archivo PDF) https://colombia.immap.org/wp-content/uploads/2023/03/Antecedentes-de-politica-publica_Mapeo-de-asentamientos-en-condiciones-WASH-en-Atlantico-y-La-Guajira.pdf
- UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003*. (Archivo PDF) <https://unhabitat.org/the-challenge-of-slums-global-report-on-human-settlements-2003>

- Valdovinos, Joyce (2011). De la gestión local a la gobernanza global. Actores e interacciones multiniveles en la gestión del agua en la ciudad de México, *Regions & Cohesion*, 1(3), 34-66
- Varela Barrios, E. (2006). Renovar o destruir las burocracias estatales? El impacto del “New Public Management”. *Ad-Minister*, 8, 5–16. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/view/1015>
- Weber, M. (1982). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.