

La estratificación socioeconómica en el régimen de los servicios públicos domiciliarios

Grupo de Estratificación Socioeconómica
Dirección Geoestadística DANE

Bastaría con reconocer que ningún ciudadano puede sobrevivir sin una dotación mínima de agua potable, consumir energía o disponer de sus desechos, para entender porque los servicios públicos domiciliarios básicos son esenciales para la vida misma, razón por la que son inherentes a la finalidad social del Estado, como lo consagra el artículo 365 de nuestra Constitución.

Este mandato constitucional, al tiempo que ordena al Estado “*asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”, supedita los servicios públicos domiciliarios (SPD) “*al régimen jurídico que fije la ley*”.

En su artículo 367 la Carta se ratifica y hace una precisión importante sobre el régimen tarifario:

Art. 367. La Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. (se subraya)

En desarrollo de este mandato constitucional se expidió la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, en cuyo Título VI se fija el “*Régimen tarifario de las empresas de servicios públicos*” y, como parte de éste, en el capítulo IV se definen las normas legales de la estratificación socioeconómica.

En particular, el artículo 87.3 precisa:

87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a <<fondos de solidaridad y redistribución>>, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

En este contexto, con el fin de precisar el papel que la estratificación socioeconómica esta obligada a cumplir en materia de prestación de los servicios públicos, es necesario empezar por revisar como opera el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, no sin antes aclarar que es ésta, la **estratificación socioeconómica** para

el cobro de los servicios públicos domiciliarios, la única que legalmente se considera de interés¹.

El régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios residenciales en Colombia

Dejando de lado las precisiones técnicas propias de la formulación tarifaria² el cálculo del valor que deben pagar los usuarios de los SPD, acorde con el régimen antes señalado, es el siguiente:

El valor a pagar por un servicio público domiciliario residencial (regulado por la Ley 142) es equivalente al producto del consumo (metros cúbicos de agua/mes, Kilovatios hora/mes, impulsos telefónicos/mes, etc.) por un valor unitario que, a su vez, es el producto de una tarifa (costo de referencia) por un porcentaje de subsidio o contribución:

$$\text{Valor a pagar} = \text{CONSUMO} * (\text{TARIFA} * \text{P\%})$$

La TARIFA o costo de referencia del servicio es función de los costos y gastos propios de la operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento, la remuneración del patrimonio aportado por los inversionistas y el de la tecnología y administración para garantizar la calidad, la continuidad y la seguridad en la prestación del servicio³.

Al respecto, es importante resaltar dos propiedades de la TARIFA: Primera, influye directamente en el valor a pagar puesto que sus componentes generan considerables diferencias entre las tarifas que manejan las distintas empresas que prestan un mismo servicio y, segunda, que la TARIFA no depende de la capacidad de pago de los usuarios.

-
- 1 La estratificación socioeconómica si bien es un concepto universal que en otras latitudes atiende a criterios políticos, sociales, culturales y técnicos diversos, en Colombia es (por mandato Constitucional y legal) un instrumento de política tarifaria de servicios públicos domiciliarios y, como se ha expuesto, está expresamente supeditado a disposiciones técnicas y jurídicas. Cualquier otra aplicación o uso de “la estratificación socioeconómica para servicios públicos” (en Colombia y bajo la actual legislación) es accesorio o complementario. Así mismo, cualquier otra estratificación socioeconómica que se realice en Colombia sólo será legalmente aplicable a los servicios públicos si atiende a los criterios previstos en el régimen de dichos servicios. (Art. 101.8 Ley 142 de 1994)
 - 2 Por tanto, no se considera el efecto del cargo fijo, ni el de las diferencias de tarifas por rangos de consumo (básico, complementario y suntuario), ni el hecho de que los subsidios y las contribuciones se aplican en porcentajes distintos por región y por empresa. Tampoco se detallan los componentes de las formulas tarifarias, todo esto para simplificar la comprensión de la incidencia de la estratificación socioeconómica en el modelo tarifario. No obstante, se aclara que tales aspectos también influyen en la determinación del valor a pagar pero no guardan relación con la estratificación socioeconómica y, en consecuencia, no aportan a la comprensión del modelo.
 - 3 Art. 87.4 de la Ley 142 de 1994. Observación: Si bien la tarifa debe reconocer la rentabilidad de la inversión, no es mercantilista. Si la tarifa se dejara a las leyes del mercado, dada la naturaleza **esencial** de los servicios prestados y la posición dominante de los monopolios naturales que usualmente prestan los servicios, el libre juego de la oferta y la demanda presionarían al alza las tarifas. Evitar esto es fundamentalmente la labor del ente regulador, las Comisiones de Regulación de cada uno de los servicios públicos.

El porcentaje del subsidio o contribución (P%) depende del estrato socioeconómico, tal como de manera expresa y precisa lo establecía la Ley⁴:

Estrato	P%
1	0.50 (Subsidios del 50%)
2	0.60 (Subsidios del 40%)
3	0.85 (Subsidios del 15%)
4	1.00 (Sin subsidio ni contribución)
5	1.20 (Contribuciones del 20%)
6	1.20 (Contribuciones del 20%)

La estratificación socioeconómica con la cual se determina el porcentaje correspondiente a cada usuario está definida en el artículo 14.8 de la Ley 142 de 1994 como **“la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio”**.

En resumen, dependiendo del **estrato** en que quede clasificado un domicilio (vivienda) se le factura su **consumo** a un **porcentaje** determinado de la **tarifa**.

Consideraciones sobre la capacidad de pago en los SPD

Se ha vuelto lugar común, afirmar que en estricto sentido de equidad, los subsidios o contribuciones deberían ser tales que el valor a pagar guarde relación directa con la capacidad de pago del usuario de los SPD⁵.

Para examinar tal relación se debe considerar cada uno de los factores que determina el valor a pagar:

Consumo:

Si bien el consumo presenta cierta elasticidad y en este sentido resultan altamente convenientes las campañas para su racionalización con el fin de disminuir el impacto que los SPD tienen en la canasta familiar, no es posible disminuirlo por debajo de unos niveles mínimos de subsistencia.

Cuando se concibió el régimen de los SPD existía una gran deficiencia en la medición de los consumos, en especial en los estratos bajos⁶ puesto que las bajas coberturas de

4 Ibid. Art. 89.1 y 99.6

5 Algunos han llegado a plantear que el valor a pagar debería corresponder a un porcentaje igual de los ingresos, dando lugar a cobros que en teoría irían desde \$0,00 hasta millones de pesos al mes mediante un número infinito de porcentajes (estratos). No obstante, implementar tal esquema equivaldría a instaurar, al menos en los de SPD, una utopía igualitaria puesto que se estaría frente a un sistema de cobro en el que todos los ingresos serían equivalentes.

6 Con tarifas muy bajas el costo del medidor se hace relativamente oneroso.

micromedición generaban una ineficiencia tal que el nivel de consumo era casi exclusivamente factor de la presencia o no del contador⁷.

Tal vez por esto la Ley no hace mayor consideración socioeconómica sobre los niveles de consumo. Es evidente que no es lo mismo facturarle a una familia pobre compuesta por tres personas que a otra igualmente pobre pero compuesta por 10 personas. Esta última tiene, sin dudas, mayores necesidades y, por ende, debería recibir un mayor subsidio.

En este sentido, el régimen solamente contempla la posibilidad de aumentar el consumo subsidiable (consumo mínimo de subsistencia) a los inquilinatos en función del número de hogares por vivienda, sean éstos unipersonales o no. No obstante, como se ejemplificó, el consumo es función directa del número de personas y no necesariamente del número de hogares.

Aunque actualmente el consumo no guarda relación con el estrato⁸, para poder ajustar el valor a pagar a la capacidad de pago, convendría examinar si el consumo subsidiable debería ser función exclusiva de los pisos términos⁹ o si resulta más importante tomar en cuenta el factor demográfico (habitante adulto equivalente por vivienda).

Pero, preservando el criterio de centrar la atención en el papel que desempeña la estratificación en el régimen tarifario, se hace necesario dejar de lado otras consideraciones sobre el consumo y aceptar que no es el valor total a pagar sino el valor unitario (metros cúbicos de agua/mes, Kilovatios/mes, etc.) el que resulta afectado por el estrato socioeconómico y, por ende, del que se podría cuestionar su relación directa con la capacidad de pago.

Valor unitario:

Como se precisó, el valor unitario de un SPD depende de tres factores: La tarifa, el estrato y el porcentaje de subsidios o contribuciones que se le asigne a cada estrato.

Usualmente se considera en forma errónea que son solo dos factores (tarifa y estrato) los que determinan el valor unitario; esto, en el entendido de que los porcentajes de subsidios y contribuciones están predeterminados para cada estrato¹⁰. Pero es precisamente por excluir el efecto que dichos montos de subsidios y contribuciones

7 Solamente los usuarios que contaban con medidores estaban interesados en racionalizar sus consumos

8 Algunos han propuesto estratificar por rangos de consumo, en el entendido de que a mayor capacidad económica mayor consumo, pero al no considerar el factor demográfico la propuesta se aleja de la consideración socioeconómica.

9 De acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas natural (CRE) y la reciente propuesta de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

10 En la práctica los porcentajes de subsidios y contribuciones no son ni constantes ni iguales a los que fijó la ley por múltiples razones entre las que se destacan: la prioridad que legalmente tienen los criterios de eficiencia y suficiencia financiera (Art. 87.7 Ley 142/94) y los rezagos tarifarios en los que persisten subsidios y contribuciones extralegales. Específicamente para el sector de Acueducto y Saneamiento Básico los topes de ley han sido liberados y la función de establecerlos corresponde hoy a los Concejos Distritales y Municipales.

tienen sobre el valor unitario facturado a cada usuario, que se desvirtúa el papel que la estratificación socioeconómica cumple en el sistema tarifario de los SPD.

Una facturación de SPD que verdaderamente atienda a la capacidad de pago de los usuarios debería equilibrar -de alguna manera- la tarifa, el estrato y el porcentaje de subsidio o contribución para conseguir un valor unitario acorde con dicha capacidad de pago. Sin embargo, el sistema tarifario colombiano no opera así:

Mientras que la tarifa depende de las condiciones en las cuales se presta el servicio (condiciones de la oferta de SPD) con total independencia de la capacidad de pago de los usuarios (condición socioeconómica de quienes los demandan), los montos de subsidios y contribuciones aunque con algunas discrecionalidades¹¹ permanecen constantes y la estratificación socioeconómica, por su parte, debe clasificar los inmuebles residenciales (las viviendas).

Es perfectamente claro que el valor de la tarifa no se puede calcular en función de la capacidad de pago del usuario; ni para SPD ni para cualquier otro bien o servicio el costo real depende de la condición socioeconómica del usuario. Considérense por ejemplo, otros servicios sociales esenciales y, por tanto, de similar interés para el Estado como la salud o la educación: el costo de atender un enfermo depende del diagnóstico y sus implicaciones curativas, no de su capacidad de pago¹².

Al respecto, no tendría sentido cuestionar los criterios tarifarios de los SPD. Si persisten ineficiencias o abusos de la posición dominante propios de los monopolios que prestan los SPD y, tales circunstancias inciden en las tarifas afectando a los usuarios, es asunto que debe corregirse pues no caben medidas compensatorias por la vía de un menor estrato; eso sólo disfrazaría el problema sin solucionarlo y sin reducir el perjuicio.

En consecuencia, es matemáticamente imposible que una clasificación de inmuebles residenciales (cualquiera que sea la metodología de clasificación) genere un valor unitario en proporción directa con la capacidad de pago del usuario de los SPD.

Más aún, una clasificación de cualquier tipo, incluso una hipotética “clasificación socioeconómica perfecta”, no garantizaría que el valor unitario fuese proporcional a la capacidad de pago de los usuarios bajo las condiciones del actual régimen tarifario de los SPD.

11 El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un estado comunitario” amplió los toques de subsidios de los estratos 1 y 2, a 70% y 50% respectivamente, no obstante en muchos municipios están por debajo de los toques fijados por la Ley 142/94. Para el sector de acueducto y saneamiento básico los Decreto 1013 y 057 trasladaron la función de asignarlos (con criterio de equilibrio financiero) a los Concejos distritales y Municipales.

12 No obstante que el POS de régimen subsidiado sea inferior al del régimen contributivo, en sana equidad no debiera ser así. De hecho, tal circunstancia es ajena a los SPD en donde la calidad del servicio es prácticamente homogénea para toda la población atendida y no se presenta la segregación socioeconómica que se observa en los servicios de salud y educación, en los cuales la calidad de los servicios prestados es, prácticamente, función directa de la condición socioeconómica de los usuarios.

La clasificación que permitiría cumplir el objetivo de facturar los SPD en proporción directa a la capacidad de pago, necesariamente debería considerar el efecto que tiene la tarifa sobre el valor unitario, de forma tal que, manteniendo las demás variables constantes, se debería clasificar en un estrato menor a quien tenga tarifa más alta y viceversa. Es decir, que dos familias de igual capacidad de pago pertenecerían a estratos distintos cuando las condiciones técnicas y operativas de prestación del servicio impliquen tarifas significativamente diferentes, porque de lo contrario, a igual capacidad de pago, corresponderían pagos (valores unitarios) distintos.

Adicionalmente, una clasificación así se estrellaría con montos de subsidios y contribuciones fijos (para Energía Eléctrica y Gas) o calculados con criterio de equilibrio financiero (para AAA). Además, estos porcentajes de subsidios y contribuciones sólo pudrían ajustarse en un rango que va desde 70% de subsidio hasta un 60% de contribución, lo cual resulta, a todas luces insuficiente para compensar la enorme heterogeneidad tarifaria y socioeconómica que se presenta¹³.

Por otra parte, una clasificación así no sería estrictamente una estratificación de acuerdo con criterios estadísticos estándares, en la medida en que no se clasificaría a los usuarios agrupándolos por características similares que permitieran conformar grupos homogéneos o estratos. Lo que se haría, a partir del cálculo tarifario de la empresa que le atiende (tarifa) y del análisis socioeconómico del usuario, sería determinar el porcentaje de subsidio o contribución que le correspondería.

Si el objetivo del régimen tarifario de los SPD fuera cobrar dichos servicios en proporción directa a la capacidad de pago de los usuarios, se tendría que concluir que el régimen está cojo porque es como una mesa de tres patas con una fija y dos que varían sin guardar relación entre ellas. Resulta totalmente fortuito que un sistema así se equilibre y es imposible que una estratificación -de cualquier índole- logre tal objetivo.

Lejos de declararnos derrotados en el intento de diseñar una metodología de estratificación socioeconómica que permita expedir facturas de SPD proporcionales a la capacidad de pago de los usuarios, llamamos la atención sobre el hecho cierto y demostrado de que eso no fue lo que se plasmó en el régimen tarifario de los SPD (Ley 142/94). Esa no fue la decisión del legislador.

Antes de que a alguien se le ocurra demandar la Ley 142 de 1994 por considerar inconstitucional que los servicios públicos no se facturen en proporción directa a la capacidad de pago de los usuarios, debe saber que ya se hizo y que no prosperó.

Concretamente lo que se demandó fue lo siguiente:

“El demandante considera que el concepto de estratificación que aparece en los artículos acusados (todos los artículos sobre estratificación en la Ley 142/94), no

13 Resulta contra evidente con cualquier medida de desigualdad en Colombia que el valor unitario de energía para el usuario más rico sólo pueda ser 70% superior a la del más pobre.

responde a la idea de redistribución del ingreso a que hace referencia el artículo 367 de la Carta, cuando regula los criterios que deberán tenerse en cuenta a la hora de establecer el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.”¹⁴

En su Sentencia, la Corte Constitucional resalta el siguiente párrafo de la demanda:

“..la ESTRATIFICACIÓN mide la parte física de la vivienda y su entorno, sus servicios y vías, pero LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE PAGO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS NO SE TIENE EN CUENTA EN ABIERTA CONTRADICCIÓN DEL SIGNIFICADO DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO QUE ANUNCIA EL ARTICULO 367 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL...”(Subrayado, mayúsculas y negrilla en el original).¹⁵

Termina la Corte Constitucional resumiendo los cargos de la demanda en los siguientes términos:

*“A su juicio (el del demandante), la redistribución del ingreso, alude a un mecanismo de definición de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, que tiene en cuenta los ingresos salariales y rentas de quienes habitan en un inmueble determinado. De esta manera, las tarifas guardan relación con la capacidad de ingreso familiar.”*¹⁶

La Corte Constitucional sentenció:

*“En relación con los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra en la Constitución ninguna indicación precisa sobre la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios derivados de los mismos entre los usuarios (C.P. art. 338) ni sobre el criterio concreto de solidaridad y redistribución de ingresos que debe reflejarse, junto con los costos, en el respectivo régimen tarifario (C.P. Art. 367). Se trata de extremos definitivamente liberados a la libre configuración normativa del legislador”*¹⁷

En otro aparte precisa, además, la Corte:

*“La tarifa, en este caso, está vinculada al estrato socioeconómico en el que resulte clasificado el usuario, lo que en últimas dependerá de las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato. La parte de la tarifa que traduce el costo del servicio está determinada por el beneficio que recibe el usuario y a este respecto no cabe, en principio, formular observación alguna.”*¹⁸

En esta Sentencia, trascendental para la estratificación socioeconómica en Colombia, la Corte declara exequibles todos los artículos sobre estratificación socioeconómica de la

14 Cargos de la demanda. Sentencia No. C-252/97, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes

15 Ibidem

16 Ibidem

17 Fundamentos de la Corte Constitucional, Sentencia No. C-252/97

18 Ibidem

Ley 142/94 respetando la *“libre configuración normativa del legislador”* para interpretar los criterios de solidaridad y redistribución del ingreso en materia tarifaria de los SPD.

La trascendencia de la decisión estriba en que la Corte reconoce que el régimen tarifario de los SPD contenido en la Ley 142/94 no hace lo que el demandante exige (estratificar por capacidad de pago) y, sin embargo, la estratificación a partir de *“las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato”* se ajusta (*“dentro de la libre configuración formativa del legislador”*) a los criterios constitucionales de solidaridad y redistribución del ingreso.

Por su parte, el legislativo al aprobar el articulado de la Ley hizo mucho más que definir como criterio general de clasificación socioeconómica las características de los inmuebles: definió con precisión hasta que punto las condiciones socioeconómicas podían afectar la facturación. Por pobre que sea un usuario sólo podrá acceder a los SPD si paga determinado porcentaje de lo que cuesta suministrarlos, aún cuando dicha factura pudiera considerarse onerosa. Así mismo, por rico que sea un usuario y aún con un consumo y una tarifa muy baja, sólo estará obligado a aportar determinado porcentaje adicional.

Los principios tarifarios constitucionales de solidaridad y redistribución del ingreso fueron desarrollados en la Ley 142/94 con un evidente criterio de atemperarlos y de estabilizarlos. Quienes concibieron el régimen tarifario pensaron “amortiguar” el impacto que para los usuarios de menores recursos tendría el desmonte de los subsidios y los incrementos que se generarían cuando se llegara a tarifas rentables, pero no mediante una compensación total e inmediata en consideración a su situación económica coyuntural sino a través de una evaluación indirecta y estructural de su condición socioeconómica, como en efecto es la evaluación de sus viviendas¹⁹.

Una modificación de los criterios de la estratificación socioeconómica amparada en el supuesto de que sea conveniente asignar subsidios y contribuciones en los SPD atendiendo directamente a la capacidad de pago de los usuarios, sólo es posible dentro de una inconveniente reconsideración total del sistema tarifario de los SPD.

19 Véase “La estratificación socioeconómica en el régimen de los servicios públicos domiciliarios” (capacitación en estratificación, DANE).