

Servicios públicos domiciliarios desde la óptica de la privatización y la Economía de Francisco

Cómo citar este artículo [Chicago]: Barreto Moreno, Antonio Alejandro. "Servicios domiciliarios desde la óptica de la privatización y la Economía de Francisco". *Novum Jus* 20, no. 2 (2026): 201-229. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2026.20.2.7>

Antonio Alejandro Barreto Moreno



Servicios públicos domiciliarios desde la óptica de la privatización y la Economía de Francisco

Antonio Alejandro Barreto Moreno*

Recibido: 23 de noviembre de 2023 | **Evaluado:** 4 de septiembre de 2025 | **Aceptado:** 5 de marzo de 2026

Resumen

Este artículo tiene como propósito hacer un análisis de los servicios públicos domiciliarios (SPD) a la luz de los postulados de la Economía de Francisco. Para dar trámite a este propósito se realizará un análisis histórico de la evolución de los SPD que nos permitirá ubicar la realidad y actualidad de los mismos, así como contrastarlas con algunos aspectos propios de la Economía de Francisco. Para entender mejor esta teoría se acudirán a los preceptos establecidos en la Declaración Final de Asís de 2022. Este análisis permitirá concluir que, pese a algunos avances que atienden los postulados de la Economía de Francisco, aún quedan por formular y ejecutar acciones para lograr una economía más humana. De esta manera, se pretende que las empresas de servicios públicos se enfoquen más en el bienestar de sus usuarios que en el beneficio económico que perciben, y que a su vez se concienticen de su responsabilidad con la sociedad, el medio ambiente, la superación de las desigualdades y la construcción del bien común.

Palabras clave: servicios públicos domiciliarios; desarrollo; privatización de los servicios públicos domiciliarios; Economía de Francisco.

* Profesor de planta y director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de La Sabana, Doctor y Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, Pasantía Doctoral de la Universidad de Nantes (Francia), Abogado por la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Miembro del grupo de investigación "Justicia, ámbito público y derechos humanos" de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, Bogotá D.C., Colombia. Proyecto de investigación Universidad de La Sabana: DER-52-2017. Correo electrónico: antonio.barreto@unisabana.edu.co.

Public Utility Services from the Perspective of Privatization and the Economy of Francesco

Antonio Alejandro Barreto Moreno

Received: November 23, 2023 | **Evaluated:** September 04, 2025 | **Accepted:** March 05, 2026

Abstract

This article aims to analyze public utility services in light of the principles of the Economy of Francesco. To achieve this objective, a historical analysis of the evolution of public utility services is conducted, enabling an understanding of their current state and facilitating a comparison with aspects of the Economy of Francesco. To further elucidate this theory, the study draws on the principles set forth in the 2022 Final Declaration of Assisi. The analysis leads to the conclusion that, despite certain advances aligned with the principles of the Economy of Francesco, further measures must still be formulated and implemented to achieve a more humane economy. In this regard, public utility companies should focus more on the well-being of their users than on the economic benefits they receive, while also recognizing their responsibility toward society, the environment, the reduction of inequalities, and the pursuit of the common good.

Keywords: public utility services; development; privatization of public utility services; Economy of Francesco

Introducción

Los servicios públicos domiciliarios (SPD) en nuestro país para finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX se distinguieron por su precariedad, restricción, elitismo, pero también por un naciente interés del gobierno en generar regulaciones mínimas que enfrentaran necesidades organizativas básicas de un verdadero servicio público esencial. Estas características se vieron reflejadas en los nacientes centros urbanos y ciudades, donde la prestación de los servicios estaba a cargo, bien de la municipalidad¹, o de particulares, bajo una incipiente supervisión gubernamental.

Esa situación habría de cambiar con el paso de los años. El advenimiento de nuevas necesidades sociales, y de situaciones económicas y políticas de la nación, llevaría a poner en el centro del debate municipal la prestación de los SPD, de tal forma que la tecnificación, ampliación de cobertura y accesibilidad a la prestación se convirtieran en objetivos del discurso estatal.

El debate en torno a la prestación de los SPD continúa vigente en la actualidad. La falta de cobertura, insuficiente calidad, encarecimiento, vetustez de la infraestructura, entre otras deficiencias que presentan, hacen necesaria su revisión y replanteamiento. Para ello, se analizará la “Economía de Francisco” como una visión que toma relevancia a nivel global sobre la manera de asumir asuntos sociales y económicos, al igual que su regulación. Quizá esta tendencia de analizar el contexto de la humanidad pueda aportar en la reorientación y mejoramiento de los SPD en nuestro medio.

El propósito inicial de este documento es describir el desarrollo de la prestación de los SPD en Colombia. De esta manera se tendrá un panorama histórico de los avances que se dieron en esta materia durante un amplio y muy relevante período del siglo pasado. De igual forma, acudiendo a la visión de la “Economía de Francisco”, una iniciativa impulsada por el Papa que invita a practicar una economía que haga posible el desarrollo integral de las personas², se buscará responder a la pregunta de si puede la Economía de Francisco irradiar el futuro de los SPD en Colombia.

El período que aquí se analiza inicia básicamente con el arribo al gobierno nacional del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quien encabezó la redefinición

¹ Antonio Barreto Moreno, “El servicio público de aguas en Bogotá durante la segunda mitad del siglo XIX y su relación con las reformas sociales”, *Revista de Derecho Público*, núm. 25 (2010).

² Nuria Toledano, “La Economía de Francisco: repensar la empresa desde los Derechos Humanos”, *The Conversation*, 17 de noviembre de 2021.

de las políticas económicas del Estado. Con este objetivo, se promovió lo que Restrepo Piedrahita definió como “Estado constitucional para el desarrollo”³, que superaría la figura del Estado gendarme y que incluyó para su avance, entre otras políticas, la reforma constitucional de 1968. El período en estudio finaliza con la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Corporación que inicia un profundo debate sobre el giro en el modelo económico del Estado. Ambos hitos permiten delimitar con claridad momentos de gran impacto en la economía del país y precisar su vinculación con los SPD, pero con un reto adicional, el de analizar los SPD, no a la luz de la Constitución de 1991, sino de la Economía de Francisco.

La época en mención fue importante en la evolución de los SPD, básicamente por el aumento de demanda, el incremento de su cobertura y el fortalecimiento del aparato estatal para su operación y prestación. Y por encima de todo, porque la relación entre Estado y economía se proyectó como inescindible en esta materia; así mismo, el nexo entre el servicio público y el mercado encontró gran interés a nivel social y de gobierno.

No obstante lo anterior, durante el mismo período –y allí apunta el objetivo neurálgico de este texto– se presentó el debilitamiento de toda una estructura estatal que giraba en torno de los servicios públicos⁴, incluidos los domiciliarios, que generó la huida sobre todo de estos últimos hacia el sector privado, a través de mecanismos de privatización.

³ “Denomino *Estado constitucional para el desarrollo* el Estado de mediana evolución político-social cuyo contenido y forma se inspiran en el moderno Estado Social de Derecho (...). Como los estados subdesarrollados no han tenido la oportunidad histórica, ni tienen tiempo ya para esperar a que se cumpla con lentitud de siglos el proceso de desarrollo constitucional, desarrollo económico, deliberadamente tienen que crear condiciones e instrumentos para que el uno y el otro se realicen en el menor lapso posible. Al menos es así para los estados que a más de la democracia social creen en la democracia política como valor fundamental. Surge por tanto para ellos una de las necesidades más imperiosas, y más difíciles también, pero sin duda no imposible, a saber: La creación de instituciones políticas o el reajuste y reacomodo o renovación de las existentes, para que operen a manera de ariete impulsor del desarrollo, que debe expresarse tanto en generación de riqueza como en fomento de bienestar”. Colombia, Presidencia de la República, *La reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1969).

⁴ “Servicio público” entendido como una expresión mucho más amplia, pero no por ello genérica, de la de servicio público domiciliario. El servicio público, como se ha dicho insistentemente, “se encuentra en el centro de una construcción jurídica sistemática del Estado y su organización que tuvo como precursor a León Duguit (1859-1928) y un grupo de juristas que conformaban la *école de Bordeaux o del service publique*, cuya recepción en Colombia fue de cierto impacto en la política estatal interna”. La noción de servicio público domiciliario, por su parte, se refiere específicamente a la satisfacción de ciertas necesidades esenciales y residenciales del ser humano. León Duguit, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, trad. Adolfo Posada (Buenos Aires: Heliasta, 1975).

El declive de la estructura de intervención estatal, y el auge de los discursos de la privatización, hasta llegar a la promoción de un modelo de “economía social de mercado dirigida”⁵, constituirán la cronología central de estudio del presente escrito.

A manera de contextualización, (I) la primera parte se plantea una visión conjunta de los componentes económico y jurídico, las bases del profundo vínculo establecido entre ambos ámbitos, relación que con el tiempo demostró ser decisiva en aras de la construcción de una renovada perspectiva de la noción de estructura de la administración nacional. Se destacan, además, el fortalecimiento del poder ejecutivo y el rescate de los criterios técnicos a la hora de rediseñar la dinámica del aparato estatal.

Alrededor de la temática directa del SPD, en la segunda parte (II) se estudian las variables involucradas en su proceso de transformación, comprendiendo el alcance de este estudio, fenómenos críticos como la rápida ampliación de la demanda, la recomposición de las fuentes de financiamiento, o la modernización y extensión de la infraestructura existente. Dentro de este entorno también se da cabida a una observación detallada de la intervención de organismos internacionales en la formulación de las políticas públicas en materia de impulso y regulación de SPD. Como cierre de este apartado y del texto se describe la fase de declive del modelo de intervencionismo económico y sus consecuencias sobre la concepción y la prestación de los SPD.

Finalmente, y en la última parte (III) se presentará un análisis de los SPD a los ojos de la Economía de Francisco, un tema que necesariamente debe ser analizado a la hora de determinar las condiciones y calidad de vida de los colombianos. De esta forma, se pretende indagar sobre el presente y futuro de los SPD y cómo la visión de la Economía de Francisco podría influir en su evolución. Un análisis histórico de la evolución de los SPD nos permitirá ubicar la realidad y actualidad de los mismos, así como contrastarlas con algunos aspectos propios de la Economía de Francisco; para ello, se analizará la información legal, política y económica específicamente. Así las cosas, la identificación de hitos que permiten delimitar con claridad momentos de gran impacto en la economía del país, y precisar su vinculación con los SPD, será fundamento esencial del presente escrito, de tal forma que el ejercicio de investigación incluirá aspectos de historia económica, política y jurídica que se

⁵ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero, 2 de junio de 1994.

hacen forzosamente inescindibles de la materia bajo estudio. Las fuentes jurídicas para la presente investigación son, en primera medida, la Constitución Política y sus antecedentes, las leyes y la jurisprudencia relevante en la materia.

El vínculo de lo jurídico con lo económico y el propósito de un “Estado constitucional para el desarrollo”

La reforma de 1968 implicó “un cambio sustancial en las atribuciones del Legislativo y del Ejecutivo para expedir normas de hondo impacto en el desarrollo económico y social del país, inclinándose la balanza en algunos puntos a favor del Ejecutivo”⁶. Para lograrlo reestructuró el andamiaje del Estado desde sus mismos cimientos (A) con un objetivo central, el desarrollo (B).

Consolidación de la estructura de la administración del Estado

Una de las herramientas necesarias para adelantar el proyecto de Estado para el desarrollo era preparar la estructura del Estado para la asunción de mayores funciones. Como lo indica Jiménez Castro, “[e]n 1968 se definió el Estatuto Básico de la Administración Pública, y dos más: Estatuto Orgánico de las Entidades Descentralizadas y otro para su personal”⁷. Asimismo, “en la Constitución Política se establecieron los criterios para calificar lo que era: establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado y sociedad de economía mixta. También se definió la División Territorial Administrativa: departamentos, municipios, intendencias y comisarías”⁸. Sobre esta jerarquía institucional debía soportarse la nueva tendencia de intervención.

En particular, la consagración constitucional de la figura del establecimiento público fue un hecho de relevancia muy destacada, dada la claridad que aportaba respecto a un tema que para los años sesenta se tornaba sumamente controversial. Para ese entonces, la cuestión se pretendía ubicar dentro de las facultades de los concejos municipales con el fin de crear empresas públicas descentralizadas⁹; sin embargo, para dicha época la administración descentralizada no podía estar sujeta a tantas dudas y

⁶ Hernando Gómez Otálora, *Derecho y desarrollo. Derecho económico*, rev. por Francisco Ruiz Angarita (Bogotá: Banco de la República, 1991), 171.

⁷ Wilburg Jiménez Castro, *La reforma administrativa, la reforma del estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos* (San José de Costa Rica: EUNED, 2000), 24.

⁸ Jiménez Castro, *La reforma administrativa*, 24.

⁹ Esta temática se analiza en detalle en los números 463 y 464 (1963) de la *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*.

riesgos jurídicos, por lo que esta discusión debía resolverse por vía constitucional, como lo hizo la reforma de 1968 al introducir la figura de los establecimientos públicos como parte de la estructura administrativa¹⁰. Además, en esta reforma se destaca la creación de múltiples empresas industriales y comerciales del Estado, que venían a ejercer un sinnúmero de actividades intervenidas por la mano económica del Estado, entre ellas las relacionadas con la prestación de SPD¹¹.

Otra novedad de gran interés radicó sobre el concepto de *estructura de la administración nacional*, componente que finalmente es incorporado como elemento caracterizado de manera consistente dentro de la legislación. Si bien esta noción ya se manejaba en el pasado, antes se trataba más de un concepto propio de diferentes ciencias sociales que de una acepción estrictamente jurídica; bajo la nueva norma, la idea “se traslada al campo del derecho público para significar las partes esenciales sobre las cuales se apoya el edificio de la administración nacional”¹². El núcleo de esta innovación en particular lo encontramos en el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1968, el cual reformó el contenido del artículo 76 de la Carta Política de 1886, cuyo ordinal noveno alude a la determinación de la estructura de la administración nacional¹³.

El desarrollo como objetivo primordial de las reformas de la década de los sesenta

La importancia cada vez más elevada que venía adquiriendo la discusión sobre el factor económico en la agenda del gobierno se tradujo rápidamente en una vinculación estrecha entre las áreas del derecho y la economía, fenómeno que se venía evidenciando con especial fortaleza desde mediados de la década de los cuarenta, lo que marcó el inicio de toda una serie de transformaciones que reevaluarían el

¹⁰ Jaime Vidal Perdomo, “Reforma administrativa de 1968: Antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”, *Universitas*, núm. 108 (2004): 331.

¹¹ Ocampo precisa cuantitativamente la relevancia de estas figuras en la vida nacional: “mientras que entre 1886 y 1939 fueron creados 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de siete por década, en los años cuarenta dicho promedio se elevó a 18, en la década de los cincuenta a 32 y en los años sesenta a 43, para desacelerarse luego en la década del setenta, cuando solo fueron creadas 17 nuevas entidades de este tipo”. José Antonio Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (Bogotá: Editorial Siglo XXI, 1987), 265.

¹² Vidal Perdomo, “Reforma administrativa de 1968”, 327.

¹³ La norma citada dispone en el numeral 9 lo siguiente: “Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos (...)”. Colombia, Congreso de la República, Acto Legislativo núm. 1 de 1968, artículo 11, *Diario Oficial*, núm. 32.673, 17 de diciembre de 1968.

discurso jurídico dirigiéndolo hacia la consecución de objetivos de carácter técnico-económicos.

Sobre el particular, Alviar ha señalado que,

a partir de 1945 a nivel internacional, y a nivel nacional concretamente con la reforma de 1968, esta relación entre derecho y desarrollo empezó a transformarse. De esta manera, en la reforma de 1968, se empieza a delimitar el debate jurídico a través de los objetivos de desarrollo económico y a mirar el derecho como instrumento para promover el desarrollo. Se podría decir que esta vinculación con objetivos de desarrollo económico, comienza a deshumanizar el debate jurídico, que empezará a ser planteado más y más en términos técnico-económicos y menos en relación con el individuo o la sociedad¹⁴.

Como se anotó atrás, la ponencia para primer debate del Acto Legislativo de 1968, presentada por el Senador Carlos Restrepo Piedrahita, le otorgó a la noción de desarrollo la plaza central del discurso, al abogar por un “Estado constitucional para el desarrollo” que no era nada distinto que la mezcla entre desarrollo político y económico con bases en lo jurídico¹⁵. Sin embargo, de allí no podría desprenderse una “deshumanización” del debate jurídico, más bien se lo vería como una conveniente y necesaria vinculación entre derecho y economía con fines de eficiencia, que actuaría como motor del aparato productivo y consecuencialmente como generador de bienestar social.

Ya bajo este contexto de relación entre derecho y economía con fines de desarrollo, la rama ejecutiva lograba reafirmar su poder a la vez que recibía una aceptación mayoritaria a su gestión, resultados que se consolidarían con la aprobación de la reforma de 1968. Esta reforma constitucional fortaleció y centralizó notablemente el poder ejecutivo en materias económicas. Este fortalecimiento se produjo mediante una argumentación que negaba la naturaleza revolucionaria de la reforma y se justificaba con base en razones que señalaban su continuidad su influencia francesa, como lo han analizado algunos doctrinantes¹⁶.

No se olvide que para Vidal Perdomo (1973) la reforma del 68 constituye un producto natural de la reforma de 1936, y precisamente reconoce en esa condición

¹⁴ Helena Alviar García, “Constitución y economía”, *Precedente. Revista Jurídica* (2002): 184.

¹⁵ Presidencia, *La reforma constitucional de 1968*.

¹⁶ Jaime Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*, Sexta edición (Bogotá: Ed. Temis, 1973).

uno de los factores que terminan fortaleciendo el proyecto de manera decisiva. En primera medida, la reforma no es ideológica sino instrumental, pues se mantienen los conceptos relativos a la sociedad y el Estado que habían ingresado a través de la reforma de 1936; en segundo lugar, la reforma constitucional de 1968 se enfoca, a su vez, en los medios que tienen los poderes públicos para la realización de sus fines¹⁷.

Como era previsible, el Congreso no facilitó la aprobación del proyecto, ya que después de todo recortaba sus atribuciones y mermaba su poder político. Le fue preciso al ejecutivo entregar jugosas prebendas económicas y gremiales para contar con el visto bueno del legislativo. Sin embargo, la reforma redujo la iniciativa del Congreso y limitó sus facultades en los asuntos económicos. De esta manera, la responsabilidad del gasto público y la tributación quedó a cargo del ejecutivo, sin desprejar la facultad que tenía de legislar transitoriamente mediante la novedosa figura de declarar la emergencia económica¹⁸.

En resumen, no nos puede quedar duda: la reforma del 68 constituye la reforma administrativa por excelencia en la historia de Colombia; dicho en palabras de Vidal Perdomo, era la “(...) primera vez que en Colombia se expedía un estatuto completo que, en consonancia con la Constitución, establecía lo indispensable para la organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público y, de manera más general, la administración nacional”¹⁹.

Transformación de los servicios públicos domiciliarios

Desde comienzos de los años sesenta, los servicios públicos atraviesan una transformación visible en cuanto tiene que ver con sus fuentes de financiación y gestión. Estos cambios se dieron, entre otras razones, por la necesidad de expandir su infraestructura ante el crecimiento de la urbanización, así como de una clase media con patrones de consumo urbanos y de los asentamientos populares en las zonas periféricas de los centros urbanos. Estos acontecimientos requieren de la ampliación en la cobertura y mejora en la calidad de los servicios que se prestan a través de esquemas de subsidios e inspirados en principios de solidaridad, redis-

¹⁷ Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*.

¹⁸ Francisco Leal Buitrago, “El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?”, en *Colombia hoy*, compilado por Jorge Orlando Melo (Bogotá: Presidencia de la República, 1996).

¹⁹ Citado por Leal Buitrago, “El Estado Colombiano”.

tribución, universalidad e integración de las comunidades más desfavorecidas del entorno urbano.

Este panorama determinó la adición de importantes contribuyentes para la capitalización de los distintos programas de modernización y expansión de las redes de servicios públicos. Como señala Herreño²⁰, además de la creación de empresas industriales y comerciales de orden municipal y regional, y de establecimientos públicos nacionales en virtud de la reforma constitucional de 1968, también se sumaron recursos externos a la financiación de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios. De esta manera, gracias a la cooperación internacional de la década de los sesenta, en especial a través de la *Alianza para el Progreso*, un programa de asistencia económica y social de EE. UU. para América Latina que tuvo lugar entre 1961 y 1970, se permitió que los servicios públicos domiciliarios entraran en la dinámica del capital transnacional²¹.

Respecto a esto último es preciso aclarar que, si bien inicialmente la banca multilateral no demandaba cambios en lo concerniente a la regulación nacional de los servicios por medio de los contratos de empréstito externo, sí imponía en cada empresa un modelo común de prestación de los servicios, modelo que se caracterizaba por tres rasgos esenciales, los mismos que explica Maldonado en el siguiente aparte:

- La adopción de estructuras y niveles tarifarios que permitan, como mínimo, financiar los costos de operación y administración, y en lo posible generar excedentes para el pago de la deuda y las inversiones.
- Los principios de transparencia y eficiencia a nivel presupuestal y financiero.
- La aplicación de estos principios afecta uno de los elementos de redistribución de ingresos (o de Estado benefactor) a través de la prestación estatal de los servicios: la aplicación de subsidios cruzados para posibilitar el acceso a los servicios de los sectores más pobres de la población (...) ²².

²⁰ Ángel Libardo Herreño Hernández, *El modelo privatizador de los servicios públicos domiciliarios: contra el bienestar general y los derechos colectivos* (Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos [ILSA], 2002).

²¹ Herreño Hernández, *El modelo privatizador*.

²² María Mercedes Maldonado, "La privatización de los servicios públicos domiciliarios y la transformación del derecho estatal en Colombia", en *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia* (Bogotá: Ed. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia, 1991), p. 14.

Esta clase de estrategias de intervención “disfrazadas” consiguen extenderse con éxito como marco universal de regulación en materia de servicios públicos, amparándose en la filosofía existencialista promovida por el modelo benefactor del Estado, modelo que más tarde presentaría problemas debido al “clientelismo, la corrupción y los intereses movilizados por una tecnocracia ligada a la banca multilateral, dando lugar a la reforma neoliberal de la Constitución del 91 en esta materia, cuyo carácter más sobresaliente es el de la privatización”²³.

Para profundizar más sobre el tema, en las siguientes líneas se hará referencia a la decadencia del modelo intervencionista y los movimientos sociales en tiempos de crisis (A), para luego abordar cómo se dio el proceso de privatización de los servicios públicos en nuestro medio (B).

A. La decadencia del modelo intervencionista y la reacción social

La creciente demanda sobre la oferta de servicios públicos existente para comienzos de los setenta desbordaba la capacidad de respuesta por parte del Estado, limitación que se mostró en toda su dimensión en lo tocante al servicio de energía eléctrica. “En efecto, promediando la década de 1970, los problemas de la industria eléctrica empezaron a crecer, el sector y sus empresas entraron en una crisis financiera enorme”²⁴; además, la deuda con entidades crediticias internacionales (Básicamente se trataba del BID y del Banco Mundial) se elevó exageradamente, lo que motivó a tales entidades a una suspensión de los préstamos. Para agudizar aún más el sombrío panorama, “a partir de 1980, los precios internacionales del café se vinieron abajo y la economía se estancó. Comenzaron a verse los efectos del endeudamiento externo y los signos de recesión. La economía desembocó en 1982 en su mayor crisis financiera”²⁵.

En un intento por conjurar la crisis, se tomaron distintas medidas como la creación de la Financiera Eléctrica Nacional (FEN), la entrada de Corelca a ISA, y un importante incremento en las tarifas, pero no se alcanzaron las expectativas previstas.

²³ Herreño Hernández, *El modelo privatizador*, 5.

²⁴ María Teresa Uribe de H. y Germán Darío Valencia Agudelo, *Tensiones y dilemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: entre lo público, lo privado y lo estatal* (Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos [ILSA], 2002), 36.

²⁵ José Antonio Ocampo et al., *La consolidación del capitalismo moderno* (Bogotá: Siglo XXI Editores/Fedesarrollo, 1987), 343.

Era imposible continuar ocultando la gravedad de la situación y fue así como “los problemas del sector que habían estado por fuera del debate público y se consideraban un asunto de especialistas, entraron en la esfera de la opinión pública y se convirtieron en un asunto prioritario de las agendas de los gobiernos”²⁶.

Los movimientos sociales hacían firme eco de la problemática, manifestaciones de protesta como las marchas campesinas y los paros cívicos, así como las amenazas de paros nacionales por parte de los sindicatos, contribuyeron por su cantidad y orientación espontánea en la misma dirección a que se agitara el panorama político durante ese período²⁷. Como señalan Uribe y Valencia²⁸, estas manifestaciones en definitiva contribuyeron a posicionar los SPD como derechos y a recuperar los propósitos de “lucha por el derecho a la ciudad” y lo cívico, donde lo colectivo y lo común volvían a adquirir importancia en el escenario de la vida política colombiana.

Finalmente es preciso anotar, siguiendo a Uribe y Valencia, que las dificultades que enfrentaron los SPD en la década de 1980 eran tan solo una de las señales del agotamiento de los modelos de intervención estatal, que se estaban viendo afectados por las crisis fiscales, el aumento de las burocracias, la ineficacia de sus instituciones y la politización de los sistemas políticos, entre otras dificultades. Así entonces, surgirían nuevos modelos estatales y de gestión pública influenciados por ideas neoliberales.

El proceso de privatización de los servicios públicos domiciliarios en nuestro medio

El alcance que el concepto de privatización tendrá para desarrollar esta sección será en su sentido más amplio, es decir, asimilando el término tanto al “cambio de propiedad de las empresas públicas a privadas”²⁹ (fenómeno que es conocido por varios economistas con el nombre de desnacionalización), como a sus formas indirectas. Entre estas se cuentan la apertura y desregulación de sectores económicos, así como la transferencia funcional de la administración de servicios a manos privadas mediante esquemas de concesión. La elección de esta connotación amplia

²⁶ Uribe y Valencia, *Tensiones y dilemas*.

²⁷ Leal Buitrago, “El Estado colombiano”.

²⁸ Uribe y Valencia, *Tensiones y dilemas*.

²⁹ Miguel Urrutia Montoya, “Privatización y crecimiento económico”, *Revista Economía Colombiana*, núm. 236 (1991): 6.

no es arbitraria, obedece al criterio que el mismo Estado colombiano aplicó en ejercicio de sus planes de privatización.

Asimismo, desde la perspectiva histórica, se expondrá este aparte desde los debates económicos previos a la Constituyente de 1991 (ochentas y noventas) (i), de tal forma que se dé una idea precisa de la corriente teórica que sobre esta materia venía en auge a nivel interno –con precisas influencias externas³⁰– y que sin duda fueron objeto de consulta por parte de quienes tuvieron a su cargo estructurar la dogmática constitucional de 1991. De tal forma que este escrito se detendrá en los debates que sobre la materia se presentaron con anterioridad a la expedición de la última Constitución Política de Colombia. En una segunda parte, se hará énfasis sobre el proceso privatizador en los SPD (ii), donde se expondrán las dificultades debidas, principalmente, a la falta de voluntad política y la inexistencia de un programa claro de privatización.

Orígenes y sustento del proceso privatizador en Colombia

A diferencia de otras naciones en donde la privatización de las empresas estatales se había llevado a cabo dentro de un contexto claramente marcado, v. gr., por la reducción del tamaño del Estado o por la transición hacia un modelo político, en Colombia han intervenido múltiples factores y se han orientado las acciones hacia fines diversos. Desde la reducción del déficit fiscal, pasando por el fortalecimiento de la competencia en sectores económicos tradicionalmente cerrados, la despolitización o la reducción de presiones sindicales, hasta la democratización de la propiedad pública, el enfoque de las privatizaciones se ha ido adaptando a la dinámica social, política y económica del momento.

En este sentido, debe resaltarse el hecho de que, más allá del objetivo inmediato perseguido, la materialización de las iniciativas nos revela cómo, poco a poco, el pragmatismo fue ganando terreno como variable para tener en cuenta en la toma de decisiones privatizadoras. Quizá el factor puramente ideológico no era deter-

³⁰ “A principio de los años noventa, en los bancos multilaterales y en los círculos de economistas, se hablaba del consenso de Washington. El término se adoptó como resumen del tipo de reformas que se estaban llevando a cabo en el continente y que consistían en su mayoría, de una liberación de los mercados de bienes y de los financieros, un ajuste fiscal, reformas impositivas, unificación y liberación del mercado cambiario, eliminación de barreras a la inversión extranjera, privatización, desregulación y reformas al sistema legal para ampliar el concepto de protección de la propiedad a los bienes y servicios del mundo moderno, así como para hacer dicha protección accesible al sector informal”. Rudolf Hommes, “La apertura y las reformas económicas”, en *Modelos de desarrollo económico: Colombia 1960-2002*, coord. Alberto Baquero N. (Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2002) p. 258.

minante a la hora de definir la eventual entrada del capital privado en la gestión empresarial estatal. Consideraciones como la rentabilidad, el impacto en los niveles de bienestar de la población, las repercusiones sobre el mercado interno o las cargas burocráticas son puntos que adquirieron una mayor relevancia en la agenda de los gobiernos. Así las cosas, se decía que “en la actualidad la conveniencia de la vía gubernamental se mide más por: lo bien escogida de las actividades que desarrolla directamente el Estado; sus niveles de eficiencia, equidad en el acceso al bien o al servicio público y la oportunidad de sus resultados”³¹.

Como se ha visto, en pleno auge del esquema de intervencionismo económico, se aceptaba como una situación absolutamente coherente que el Estado fuera quien asumiera el manejo de la más variada serie de actividades involucradas en el desenvolvimiento de la cadena productiva. No se dedicaban mayores análisis a la conveniencia o inconveniencia de la fórmula, se trataba de un modelo sólidamente institucionalizado y fuertemente asociado a los ideales de estabilidad económica y asistencia social. Sin embargo, esta perspectiva fue adquiriendo otras características con el devenir de los años, al grado que correspondió a la administración acreditar argumentos que sostuvieran su participación como agente activo en el mercado, es decir, la decisión de si el Estado debía actuar como proveedor o regulador de un bien o servicio se tenía que analizar a la luz de su menor costo social y económico, frente a la posibilidad de dejar el asunto en manos de actores privados y sin la intervención estatal³². Así comenzó a producirse un cambio en el discurso económico.

Es justo reconocer el importante papel que la doctrina económica de la época jugó a favor de avanzar en la construcción de una nueva visión de los elementos comprometidos en los procesos de privatización. Si bien resulta innegable que la entrada de las privatizaciones como una opción posible dentro de la agenda económica del gobierno obedeció en gran medida a la incidencia de acontecimientos históricos como el colapso fiscal de varios países latinoamericanos a comienzos de la década de los ochenta, o la abrupta caída de los precios internacionales del café para la misma época, tampoco puede desconocerse la notable influencia que destacados economistas ejercieron en aras de racionalizar la discusión interna.

En efecto, tradicionalmente, muchos de quienes se aventuraron a opinar acerca del tema de la privatización se habían expuesto a recibir “la calificación de ‘reaccionarios’ o

³¹ Jorge Hernán Cárdenas, “Alcances y razón de ser de la privatización”, *Revista Economía Colombiana*, núm. 236 (1991): 33.

³² Cárdenas, “Alcances y razón”.

de ‘izquierdista[s]’, de ‘liberal[es] de derecha’, de ‘neoliberal[es]’ o de ‘conservador[es] de avanzada’³³, estigmatizaciones que en la práctica dificultaron enormemente un abordaje libre y objetivo del asunto. Además, aparte de la descalificación sesgada de los críticos, astutos sofismas se han concebido para divulgar una imagen distorsionada de las propuestas de quienes propugnan por una reorientación de la actuación del Estado más acorde a sus fines constitucionales. Suárez Melo³⁴ incluye en su obra algunos ejemplos que explican con mayor nitidez esta táctica dialéctica:

1. El estado [sic] debe empequeñecerse hasta el punto de no meterse en la economía;
2. La entrega al sector privado de todos los medios de producción y de los servicios públicos fundamentales;
3. Que las acciones de fomento y de avance tecnológico se restrinjan solo al sector privado;
4. Que toda privatización es buena;
5. Que las fuerzas del mercado, que deben obrar con total libertad, siempre son buenas.

Como se observa, las aseveraciones anteriores se muestran categóricas, exageradas y simplistas, no como resultado una elaboración teórica seria y auténtica; su veracidad es muy cuestionable y apuntan más bien al desprestigio de sus supuestos promotores antes que al resultado de una evaluación juiciosa de las tesis de origen.

Por fortuna, para beneficio de un debate transparente y responsable, especialmente en la década de los noventa, se revaluaron muchas de esas ideas y se dieron a conocer las argumentaciones reales detrás de la discusión en torno a los procesos de privatización. En este orden de ideas, uno de los puntos sobre los que más se hizo énfasis tiene que ver con la prevalencia del factor cooperación en la marcha de la actividad pública y la actividad particular dentro de un entorno económico común.

Es evidente que bajo las condiciones apropiadas pueden esperarse unos resultados más favorables derivados del accionar conjunto entre sector privado y el oficial, que los provenientes de la gestión separada de ambos agentes. Definido lo anterior,

³³ Mario Suárez Melo, “Privatización: de la teoría al pragmatismo”, *Revista Debates de Coyuntura Económica*, núm. 17 (1990): 7.

³⁴ Suárez Melo, “Privatización: de la teoría”.

se trataba entonces de adquirir “conciencia de las virtudes y fallas de la economía privada y de la economía pública”³⁵ y a partir de esa conciencia coordinar esfuerzos con miras a “encontrar el esquema institucional de participación pública, privada y comunitaria más racional y conveniente, atendiendo a las características precisas del problema o servicio en cuestión”³⁶.

La privatización y los servicios públicos domiciliarios

De modo especial, uno de los campos donde la citada cooperación entre la empresa privada y el Estado estaba llamada a regir con mayor razón era en el campo de los SPD; la complejidad de esta área justificó tal atención, según se examina más detenidamente a continuación.

Como primera anotación vale recalcar el carácter fundamental y esencial de los SPD respecto a otros servicios. En consecuencia, la eventual participación privada en este ramo debía condicionarse a la observancia de los principios rectores que sustentan estas actividades, comprendiendo: el principio de continuidad, que implica que los servicios deben prestarse de manera ininterrumpida; el principio de adaptación, según el cual los SPD deben ajustarse a los cambios que exige el interés general; además, el principio de igualdad, en virtud del cual estos deben suministrarse sin discriminaciones a los usuarios actuales y potenciales; finalmente, de conformidad con el principio de neutralidad, los SPD deben operar únicamente en beneficio del interés general³⁷.

El Estado quiso asumir directamente dichos fines de forma fallida por múltiples circunstancias, con las reformas de las décadas de los años treinta y sesenta. Las nuevas perspectivas de reforma contaban con un evidente conocimiento histórico del auge y declive de esta concepción. En todo caso, tampoco se buscó la libertad absoluta del mercado; por el contrario, se promovía una participación del gobierno como regulador en la economía. También es importante destacar la conveniencia del ingreso de la empresa privada al campo de la prestación de SPD, como medio para superar los vicios y limitaciones típicas de los monopolios.

³⁵ Cárdenas, “Alcances y razón”, 33.

³⁶ Cárdenas, “Alcances y razón”, 33.

³⁷ Francisco Ochoa, “Servicios públicos e intervención del Estado colombiano” (ponencia, Seminario sobre la intervención del Estado en la economía, Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 1990).

Recuérdese al respecto que, conforme a la teoría económica clásica y neoclásica, “una sociedad logra la eficiencia en la utilización de sus recursos cuando cada individuo y cada empresa trata de maximizar utilidades, siempre y cuando existan condiciones de competencia en todos los mercados”³⁸. Desde luego, esta observación es válida siempre que no se olvide que se analiza la presente temática bajo la óptica de la cooperación entre el Estado y los particulares; en cambio, bajo la hipótesis del simple tránsito de un monopolio público hacia uno privado, poco se estaría aportando a la sana dinámica del sector, es más, probablemente lo que se conseguiría es una afectación negativa del servicio.

Lo interesante en este caso es la competencia, ya que, como lo afirma Urrutia Montoya³⁹ si en un mercado no hay competencia y la producción está en manos de un monopolio, se producirá una cantidad de bienes menor de lo que sería socialmente deseable y a un precio más elevado del ideal para lograr la óptima utilización de los recursos de la sociedad.

Todo proceso de privatización, que en materia de SPD se pretenda llevar a cabo en nuestra nación, indefectiblemente debe atender a las condiciones socioeconómicas vigentes. Como lo afirma Ochoa⁴⁰, en un país como Colombia, caracterizado por las enormes desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, y con atrasos considerables en la provisión de los servicios públicos esenciales, la presencia del Estado es y seguirá siendo de gran importancia. En este sentido, la opción de privatización no puede asimilarse como un medio para ceder a un segundo actor la responsabilidad social propia del establecimiento, en especial si con ello se comprometen derechos fundamentales de la población.

En Colombia, la ausencia de un auténtico programa de privatizaciones, correctamente estructurado y proyectado hacia el largo o mediano plazo, se convirtió en una anomalía pendiente de corregirse (ante todo por la falta de voluntad política). De hecho, como lo indica Suárez Melo⁴¹, en los últimos veinte años el país ha venido llevando a cabo diversas acciones de privatización sin que se definan claramente las metas y objetivos de este proceso. De esta manera, se ha venido desarrollando un discreto proceso de privatización que no ha cumplido con la articulación y consistencia necesarias.

³⁸ Urrutia Montoya, “Privatización y crecimiento”, 20.

³⁹ Urrutia Montoya, “Privatización y crecimiento”.

⁴⁰ Ochoa, “Servicios públicos e intervención”.

⁴¹ Suárez Melo, “Privatización: de la teoría”.

Finalmente, y para hacerse a una mayor cantidad de elementos de juicio en el desarrollo del presente estudio, se citan a continuación algunos ejemplos de los

“(...) experimentos que se llevaron a cabo en Bogotá durante el período en estudio, para optimizar la prestación de los servicios públicos a través de la intervención de los particulares (...)”

(...) La empresa de acueducto y Alcantarillado, en asocio con la comunidad y los particulares, adelanta (...) la autoconstrucción de redes domiciliarias con la participación de los habitantes de las zonas periféricas de la ciudad (...) la EAAB ha construido durante 1989 una longitud total de redes equivalente a 23 562,12 m que le han permitido obtener un ahorro de inversión cercano a los \$200 millones, con una reducción de costos del 67,47% aproximadamente con respecto al sistema convencional.

(...) La empresa de Energía de Bogotá (E.E.B) ha contratado con particulares (...) la recuperación de cartera morosa (...) El contrato para vincular al sector privado a estos trabajos tendrá un costo de \$102 millones por un año y de realizarlo la empresa con personal propio costaría aproximadamente \$200 millones.

(...) La Empresa de Teléfonos de Bogotá (E.T.B) adelanta (...) la construcción de redes telefónicas: esta labor se realiza en la actualidad con mano de obra tanto de E.T.B como de contratistas. De los 250.000 Km. Construidos en 1989, el 20% correspondió a trabajos realizados directamente por la empresa y el 80% al sector privado.

(...) Para recuperar las vías que se encontraban en mal estado y asegurar su mantenimiento, la administración distrital contrató, con 10 empresas del sector privado, el mantenimiento de 1.000 Kms. de vías de la ciudad con un costo de \$2.200 millones. Así mismo con la participación de la comunidad se han construido más de 6.000 mts. lineales de vías con adoquines”⁴².

Pues bien, una vez planteada una visión conjunta de los componentes económico y jurídico, habiendo expuesto las bases del profundo vínculo establecido entre ambos ámbitos, relación que con el tiempo demostró ser decisiva en aras de la construcción de una renovada perspectiva de la noción de estructura de la administración nacional, y luego de estudiar las variables involucradas en este proceso de transformación, comprendidas en el alcance de este estudio (fenómenos críticos como la rápida ampliación de la demanda, la recomposición de las fuentes de

⁴² Franciso J. Ochoa, “Privatización de los servicios públicos: opciones y perspectivas”, *Revista Debates de coyuntura económica*, núm. 17 (1990): 22.

financiamiento, o la modernización y extensión de la infraestructura existente), nos proponemos identificar el impacto de la Economía de Francisco en la actualidad de los SPD en Colombia.

Impacto de la Economía de Francisco en la actualidad de los SPD en Colombia

Este objetivo se ocupa de relacionar algunos impactos en la interpretación actual de los SPD desde la perspectiva de la Economía de Francisco. El 1 de mayo de 2019, el Papa Francisco (q. e. p. d.) realizó a través de una carta una invitación a jóvenes economistas y empresarios del mundo al evento “The Economy of Francesco” que se realizaría en la ciudad de Asís, en honor a San Francisco de Asís, quien vivió con total coherencia el ámbito económico y social. A través de esta carta, el Papa exhortó a “practicar una economía diferente, la que hace vivir y no mata, que incluye y no excluye, que humaniza y no deshumaniza, que cuida la creación y no la depreda”⁴³.

El Santo Padre, haciendo referencia a su Encíclica *Laudato si*⁴⁴, recordó que todo está íntimamente ligado y que la protección del medio ambiente debe ir a la par con la justicia para los pobres y la solución de problemas estructurales de la economía mundial. En tal sentido, señaló que los modelos de crecimiento son incapaces de garantizar el respeto al medio ambiente, la vida, la familia, la equidad social y los derechos de las generaciones futuras. Por tal motivo, enfatizó en la necesidad de corregir esta situación, tomar conciencia de la gravedad de los problemas y, sobre todo, poner en marcha un nuevo modelo económico basado en la equidad y la fraternidad.

Tras el encuentro, realizado en septiembre de 2022, los aportes de las aldeas temáticas fueron consignados por el Papa Francisco (q. e. p. d.) en la *Declaración final de Asís de 2022*⁴⁵, que comprende 12 puntos:

1. **Políticas para la felicidad:** este primer punto alude a que, como personas del mundo, “no podemos ser felices sin hacer felices a los demás” y, para lograrlo,

⁴³ Papa Francisco (q. e. p. d.), “Carta del Santo Padre Francisco para el encuentro ‘Economy of Francesco’”, *La Santa Sede*, 1 de mayo de 2019.

⁴⁴ Papa Francisco (q. e. p. d.), Carta encíclica *Laudato si*: sobre el cuidado de la casa común, 24 de mayo de 2015.

⁴⁵ Papa Francisco (q. e. p. d.) y Jóvenes de The Economy of Francesco, “Declaración final y pacto”, Asís, 24 de septiembre de 2022.

se requiere que las instituciones adopten nuevos parámetros y proporcionen los recursos para la construcción del bien común y de relaciones significativas.

2. **Energía y pobreza:** se insta a un proceso de transición energética que a su vez permita atender problemáticas como la pobreza y las desigualdades⁴⁶. En tal sentido, se propone acudir a energías limpias que provengan de cadenas de producción justas y con principios de economía circular.
3. **Vida y estilo de vida:** este punto se basa en el humanismo integral, un estilo de vida que respeta la dignidad de todos. En tal sentido, se señala en la *Declaración final*: “[n]os comprometemos a educar nuestros estándares de consumo, a cuidar la Creación, a impactar de forma positiva en nuestro entorno local, y a colaborar con la sociedad civil activa, la ciencia y las instituciones, para el desarrollo del bien común”.
4. **Las empresas y la paz:** en la *Declaración final* se insta a las empresas a perseguir objetivos de paz, centrarse en aspectos como la educación, la justicia, la concientización y el desarrollo sostenible. De esta forma, se condenan las economías centradas en las armas o las empresas que solo buscan obtener beneficios sin importar cómo.
5. **W4E (Women for economy – Mujeres por la economía):** la Economía de Francisco no deja de lado las mujeres. Señala la *Declaración Final*: “nos comprometemos a ayudar a prosperar a las mujeres, para generar un cambio transformador hacia una economía humana, sostenible, equitativa e inclusiva. No se deja a nadie atrás si ninguna mujer se queda atrás”.
6. **Empresas en transición:** la transición es un aspecto central de esta nueva concepción de la economía. De esta forma, se invita a la promoción de modelos económicos sostenibles que permitan la transformación de las empresas tradicionales y que guíen a las nuevas empresas a una forma más regenerativa y distributiva de hacer empresa.
7. **Trabajo y cuidado:** en este punto se hace un llamado especial a mejorar la dignidad de los trabajadores: “pedimos una nueva cultura del trabajo que priorice la dignidad de las personas, reconozca la contribución de cada trabajador, genere valor económico compartido, rompiendo con la pobreza de los trabajadores”.

⁴⁶ Carlos Bernal, “Transformative Constitutionalism, Climate Change Mitigation, and Energy Transition”, *Oil, Gas & Energy Law Intelligence* (OGEL), núm. 3 (2025).

8. **CO2⁴⁷ para las desigualdades:** este punto implica el compromiso con la reducción de las desigualdades, en especial en relación con los más vulnerables. En esta medida, se invita a crear espacios en los que todos tengan participación, puedan ser escuchados y tengan mayor poder de decisión.
9. **Gestión y regalo:** la Economía de Francisco también invita a un liderazgo comunitario, es decir, a unir a las personas para el bien común.
10. **Vocación y beneficio:** la combinación entre vocación y beneficio une lo espiritual y lo práctico, que permite reconfigurar la manera en que experimentamos las tensiones existenciales, al verlas como oportunidades de renovación e inventiva en lugar de fuentes de miedo: “nos esforzamos en encontrar un equilibrio entre el trabajo y las relaciones, que lleve a la acción. Reconocemos que muchos no pueden ni siquiera pensar en combinar Vocación y Beneficio. Y estamos llamados a cambiar esto”.
11. **Agricultura y justicia:** bajo la visión de la Economía de Francisco también se busca promover el acceso a la tierra y a bienes colectivos por medio de acciones de incidencia política, estrategias globales y locales y políticas públicas basadas en las buenas relaciones con los pueblos indígenas y tribales.
12. **Finanzas y humanidad:** finalmente, abogando por mercados impulsados por la fraternidad, en este último punto se enfatiza el potencial que tienen las finanzas como instrumento para el desarrollo humano integral y el cuidado de la “casa común”.

Hemos de destacar en el estado del arte la ausencia de un análisis de los SPD desde el punto de vista de la Economía de Francisco. Sin embargo, con base en los principales rasgos de este planteamiento, es posible realizar un breve análisis en nuestro medio sobre cómo los SPD pueden estar en armonía con los pilares de la Economía de Francisco o cómo se puede llevar a cabo una transición hacia una economía más humana.

⁴⁷ De acuerdo con, Rotondi, la expresión *CO2 of inequalities* “expresa bien la tensión subyacente en el tema. No tiene sentido pensar en la naturaleza sin el anhídrido carbónico. El anhídrido carbónico forma parte de la vida, es un ingrediente natural de la fotosíntesis, un subproducto de nuestra propia respiración y de la combustión. Así pues, el anhídrido carbónico no es un mal en sí mismo, con tal de que el ecosistema sea capaz de gestionarlo y mantenerlo en ‘equilibrio’”. Valentina Rotondi, “#EoF – La Economía de Francisco y el Co2: así daré sentido a mi vida”, *Economía de Comunión*, consultado el 1 de junio de 2026.

Si bien la mayoría de la población urbana acostumbra a recibir el agua a través de sistemas de gran escala, en algunas zonas rurales y otras que están en la periferia de las zonas urbanas es común que el servicio de acueducto se preste a través de redes que obtienen el agua de microcuencas cercanas y que son administradas por las mismas comunidades, lo que, a su vez, permite que se cree una relación con el territorio que provee el recurso hídrico⁴⁸. Esta circunstancia encuentra relación con varias de las bases de la Economía de Francisco, como la de “Gestión y regalo”, en tanto que las mismas comunidades se organizan para gestionar un servicio que satisface sus propias necesidades en materia de suministro de agua.

De otra parte, atendiendo al nuevo paradigma que aboga por el uso de energías amigables con el medio ambiente, el Legislador colombiano expidió la “Ley 1715 de 2014, Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”. Esta norma tiene por objeto

(...) promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético⁴⁹.

En desarrollo de este propósito, algunas empresas de servicios públicos han empezado a implementar proyectos con los cuales buscan la generación de fuentes no convencionales de energía renovable. A título ilustrativo, la empresa EPM (Empresas Públicas de Medellín) puso en operación desde 2004 el parque eólico Jepírachí en La Guajira con 15 aerogeneradores, cada uno con una potencia nominal de 1,3 megavatios (MW), lo que representó el primer proyecto de este tipo construido en el país⁵⁰. De igual forma, la misma empresa desarrolló el primer piloto de parque solar flotante en Hispanoamérica, que se encuentra ubicado en el embalse El Peñol

⁴⁸ Natalia Cadavid Giraldo, “Acueductos comunitarios: patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá”, *Avances en Recursos Hidráulicos*, núm. 20 (2009).

⁴⁹ Colombia, Congreso de la República, Ley 1715 de 2014, “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”, *Diario Oficial*, núm. 49.150, 13 de mayo de 2014, art. 1.

⁵⁰ Empresas Públicas de Medellín [EPM], “Energías renovables”, acceso el 18 de mayo de 2026.

y que cuenta con 368 paneles⁵¹. Estas acciones persiguen modelos económicos sostenibles, como se menciona en el quinto punto de la *Declaración final de Asís*, sobre las “empresas en transición” y, a su vez, están en armonía con el segundo punto, que insta a un proceso de transición energética.

En relación con el punto de “mujeres por la economía”, si bien los servicios públicos son un sector tradicionalmente masculino, según cifras de la Andesco (Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones), dependiendo el sector se cuenta con una participación de las mujeres entre el 15 y el 37 %; además, aproximadamente el 50 % de las empresas cuenta con políticas de no discriminación y equidad de género⁵². Así, entonces, se deben seguir implementando acciones efectivas que propendan por la inclusión de la mujer en este proceso transformador hacia una economía más humana.

En lo que respecta al eje de “las empresas y la paz”, es preciso mencionar la responsabilidad social que tienen las empresas de servicios públicos domiciliarios que, de acuerdo con Laura Rubio⁵³, comprende al menos tres dimensiones: (i) el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida, (ii) la protección al medioambiente y (iii) la sostenibilidad económica. Con respecto al primer punto, considerando el carácter esencial de los servicios públicos definido en la Ley 142 de 1994 (art. 4)⁵⁴, y el deber de garantizarlos que establece la Constitución en cabeza del Estado, en paralelo surge el deber de las empresas de otorgar el suministro de los servicios públicos domiciliarios en pro del mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, con relación a la protección del medio ambiente, se debe buscar que existan planes de manejo ambiental, como evitar el vertimiento de las aguas residuales a los ríos, y estrategias para el adecuado manejo de los recursos en la prestación de los servicios. En la tercera dimensión, relativa a la sostenibilidad económica, se busca garantizar la universalidad además de la cobertura mediante sistemas que compensen la falta de capacidad de pago de algunos usuarios por

⁵¹ “EPM desarrolla en El Peñol, Antioquia, el primer piloto de parque solar flotante en Hispanoamérica”, *La República*, 19 de febrero de 2020.

⁵² Camilo Sánchez, “Los servicios públicos y comunicaciones, en la vía de la inclusión”, en *Colombia Empresarial Inclusiva: segundo informe* (Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI], 2023).

⁵³ Laura Rubio Guarín, “El compromiso social también es una responsabilidad de las empresas de servicios públicos domiciliarios”, *Semana*, 7 de diciembre de 2019.

⁵⁴ Colombia, Congreso de la República, Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, núm. 41.433, 11 de julio de 1994.

sus condiciones de vulnerabilidad. Esta última dimensión también tiene relación con el punto “CO2 para las desigualdades” de la *Declaración final de Asís* de 2022.

En adición a lo anterior, la búsqueda del bien común es uno de los pilares de la Economía de Francisco. Al respecto, se evidencian desarrollos de la Economía de Francisco orientados a la inclusión de personas marginadas en empresas que operan de forma subsidiaria al Estado. Estas organizaciones se convierten en instrumentos para la conquista de un bienestar público que, en este análisis, podríamos aplicar como interpretación extensiva hacia los SPD. Esto implica entender una responsabilidad hacia el bien común como parte integrante de la forma de hacer negocios. En este sentido, veamos lo que señala Giacomo Ciambotti:

En los países en desarrollo, donde el contexto se caracteriza por fuertes vacíos institucionales, la necesidad de subsidiariedad en el bienestar se vuelve aún más apremiante. Es aquí donde la empresa social (híbrida) se vuelve subsidiaria bajo diversas formas y dinámicas; por ejemplo, promoviendo la energía en las zonas rurales africanas donde el Estado no llega a estructurar una red eléctrica, o mediante el suministro de agua potable (como en el caso de Jibu Water, que opera en África). Otras empresas, en cambio, promueven la inclusión de jóvenes marginados o de personas desfavorecidas y enfermas. Por ejemplo, Wawoto Kacel en Uganda es una empresa social que fomenta la inclusión en el mundo laboral de mujeres con SIDA, así como de hombres con discapacidad, elaborando con ellos productos de moda de alta calidad que hoy en día se venden en los mercados de comercio justo de todo el mundo. Estos sencillos y breves ejemplos no pretenden ser exhaustivos para representar el fenómeno mundial que se está viviendo, pero reflejan con claridad cómo la empresa puede convertirse en un instrumento de subsidiariedad del bienestar público y, por lo tanto, dar cuenta de esa responsabilidad hacia el bien común como parte integrante de la actividad empresarial. La empresa también vive para esto⁵⁵.

En este sentido, si afirmamos que “la empresa también vive para esto”, a modo de silogismo, las empresas dedicadas a los SPD también viven con una “responsabilidad hacia el bien común”. A cargo de esta transición es preciso destacar el papel crucial que desempeña la empresa como filial del bienestar estatal, ya que es la responsable de la construcción de una nueva economía para la sociedad⁵⁶. De esta

⁵⁵ Giacomo Ciambotti, “Imprese in transizione: la responsabilità per il bene comune si fa azione”, *Atlantide*, núm. 1 (2020). (Traducción propia del italiano)

⁵⁶ Giulio Pasi, “Challenges for European Welfare Systems: A Research Agenda on Social Impact Bonds”, *Review of Applied Socio-Economic Research* 8, núm. 2 (2014).

manera, la construcción del bien común es un ideal inherente al carácter híbrido de las empresas emergentes ⁵⁷.

Y es aquí donde no coincidimos con argumentos como los que señala Ochoa Maldonado⁵⁸ analizando el régimen presupuestal, presupuesto público, política fiscal, servicios públicos domiciliarios, empresas industriales y comerciales del Estado. Desde la perspectiva del autor, las empresas de servicios públicos deben ser evaluadas en su gestión fiscal con criterios propios del control y responsabilidad de las empresas en los ámbitos del derecho privado y comercial. Para el autor, estas empresas no deben ser evaluadas con criterios propios de los entes de derecho público; además, esta situación justifica su manejo presupuestal flexible, en contraste con el régimen fiscal público en general; oda vez que las empresas de SPD también deben ser evaluadas con “criterios propios de los sujetos de las ramas del poder público”, considerando que su fin último –y así se determina no solo por la Economía de Francisco, sino también por la Constitución de 1991 en su artículo 2– es “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado”.

En esta línea, resaltamos cómo Acosta-Páez y Mahérault, a la hora de analizar el papel de las autoridades regulatorias de los servicios públicos en Francia y Colombia, concluyen que las autoridades de regulación en Colombia están sujetas al Poder Ejecutivo y a una serie de disposiciones de la administración pública que buscan reconocer en la población las garantías y los derechos fundamentales. Como lo han mencionado los autores, estas no son “autoridades administrativas independientes, sino que se crean en un contexto de presión económica del mercado para atender las necesidades globales en pro de la democracia participativa”⁵⁹.

Finalmente es preciso destacar, como señala García Jiménez⁶⁰, que la empresa no funda ontológicamente su realidad como un ente autónomo ni atiende su propia realidad, sino que se nutre de la experiencia corporal y espiritual del hombre, capaz de realizar posteriores elaboraciones racionales que lo dotan de su propia realidad en el mundo y le dan ánimo e ingenio para obrar. De esta forma, la realidad ontológica de la empresa se sirve de los seres humanos que la rodean y que la

⁵⁷ Julie Battilana y Marya Lee, “Advancing Research on Hybrid Organizing: Insights from the Study of Social Enterprises”, *Academy of Management Annals* 8, núm. 1 (2014).

⁵⁸ Orlando Alfonso Ochoa Maldonado, “Aspectos relevantes del régimen presupuestal de las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas”, *Novum Jus* 5, núm. 2 (julio-diciembre 2011).

⁵⁹ Estefanía Acosta-Páez y Guillaume Mahérault, *Les autorités de régulation des services publics en France et en Colombie* (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2021).

⁶⁰ García Jiménez, “De la esencia de la empresa”.

impregnan de su propia esencia. Quien dota de realidad a las empresas de SPD es la sociedad colombiana, todos y cada uno de sus usuarios, proveedores, socios, la Constitución y el Estado mismo.

Conclusiones

Pudimos plantear una visión conjunta de los componentes social, económico y jurídico de los SPD, exponiendo las bases del profundo vínculo establecido entre estos ámbitos. Esta relación con el tiempo demostró ser decisiva en aras de la construcción de una renovada perspectiva de la noción de estructura de la administración nacional y en el planteamiento no solo de la actualidad, sino también del futuro de los SPD en Colombia.

Las variables involucradas en su proceso de transformación, comprendido en el alcance de este estudio, incluyeron fenómenos críticos como la rápida ampliación de la demanda, la recomposición de las fuentes de financiamiento o la modernización y extensión de la infraestructura existente. Esto nos permitió evidenciar que los SPD demandan nuevas visiones, nuevas interpretaciones, más actuales, y piden ser dotados de una nueva esencia.

Propusimos desarrollar esa nueva esencia a través de un proceso de irradiación derivado de la Economía de Francisco; con ella pudimos ver cómo, en la actualidad, los SPD y las empresas dedicadas a dicha labor en Colombia se pueden convertir en apoyo al Estado para el desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como filiales del bienestar estatal y responsables de la construcción de una nueva economía y sociedad. De esta manera, las empresas de SPD se convierten en la base de la construcción de un bien común, debido a que la privatización de los servicios públicos, acompañada de un esquema regulatorio robusto que promueva un equilibrio entre la mejoría de las condiciones sociales sin sacrificar el aspecto económico, permite que aun ante un sentido capital se prioricen los derechos previamente enunciados.

Si bien ya se evidencian algunas acciones que encuadran dentro de los propósitos de la Economía de Francisco, aún hay varios aspectos a mejorar, como en lo que respecta al eje de “vida y estilo de vida”, por ejemplo, concientizando a los usuarios sobre el uso racional de los servicios públicos. Asimismo, aunque ya hay algunas acciones en cuanto a la generación de energías limpias, aún son escasos los procesos de implementación en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

De otra parte, se espera que las empresas se preocupen por la calidad de vida de sus usuarios y el bienestar de sus mismos trabajadores, más allá de las utilidades que puedan percibir por su actividad. Para alcanzar esta economía más humana, lo más propicio es tener como parámetros las bases de la Economía de Francisco.

Bibliografía

- Acosta-Páez, Estefanía y Guillaume Mahéault. *Les autorités de régulation des services publics en France et en Colombie*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2021.
- Alviar García, Helena. “Constitución y economía”. *Precedente. Revista Jurídica* (2002).
- Barreto Moreno, Antonio Alejandro. “El servicio público de aguas en Bogotá durante la segunda mitad del siglo XIX y su relación con las reformas sociales”, *Revista de Derecho Público*, núm. 25 (2010): 1–33.
- Battilana, Julie y Marya Lee. “Advancing Research on Hybrid Organizing: Insights from the Study of Social Enterprises”. *Academy of Management Annals* 8, núm. 1 (2014): 397-441.
- Bernal, Carlos. “Transformative Constitutionalism, Climate Change Mitigation, and Energy Transition”. *Oil, Gas & Energy Law Intelligence (OGEL)*, núm. 3 (2025).
- Cadavid Giraldo, Natalia. “Acueductos comunitarios: patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá”. *Avances en Recursos Hidráulicos*, núm. 20 (2009): 57-64.
- Cárdenas, Jorge Hernán. “Alcances y razón de ser de la privatización”. *Revista Economía Colombiana*, núm. 236 (1991).
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero; 2 de junio de 1994. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-265-94.htm> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2026).
- Colombia, Congreso de la República. Acto Legislativo núm. 1 de 1968. “Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia”. *Diario Oficial*, núm. 32.673, 17 de diciembre de 1968. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825632>
- Colombia, Congreso de la República. Ley 142 de 1994. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, núm. 41.433, 11 de julio de 1994.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1715 de 2014. “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”. *Diario Oficial*, núm. 49.150, 13 de mayo de 2014.
- Colombia, Presidencia de la República. *La reforma constitucional de 1968*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1969.
- Ciambotti, Giacomo. “Imprese in transizione: la responsabilità per il bene comune si fa azione”. *Atlantide*, núm. 1 (2020): 22-29.

- Duguit, León. *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, trad. Adolfo Posada. Buenos Aires: Heliasta, 1975.
- Empresas Públicas de Medellín [EPM]. “Energías renovables”. Portal Clientes y Usuarios. s.f. <https://cu.epm.com.co/clientesyusuarios/energia/tipos-de-energia/energias-renovables> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2026).
- Francisco, Papa. (q. e. p. d.) “Carta del Santo Padre Francisco para el encuentro ‘Economy of Francesco’”. *La Santa Sede*, 1 de mayo de 2019.
- Francisco, Papa. (q. e. p. d.) Carta encíclica *Laudato si'*: sobre el cuidado de la casa común. *La Santa Sede*, 24 de mayo de 2015.
- Francisco, Papa (q. e. p. d.) y Jóvenes de The Economy of Francesco. “Declaración final y pacto”. Asís, 24 de septiembre de 2022.
- García Jiménez, Sady. “De la esencia de la empresa”. *Revista Investigación, Biodiversidad y Desarrollo* 33, núm. 1 (2014): 42-53.
- Gómez Otálora, Hernando. *Derecho y desarrollo. Derecho económico*. Revisado por Francisco Ruiz Angarita. Bogotá: Banco de la República, 1991.
- Herreño Hernández, Ángel Libardo. *El modelo privatizador de los servicios públicos domiciliarios: contra el bienestar general y los derechos colectivos*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2002.
- Hommes, Rudolf. “La apertura y las reformas económicas”. En *Modelos de desarrollo económico: Colombia 1960-2002*, coordinado por Alberto Baquero N., 251-270. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2002.
- Jiménez Castro, Wilburg. *La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos*. San José de Costa Rica: Ed. EUNED, 2000.
- La República*. “EPM desarrolla en El Peñol, Antioquia, el primer piloto de parque solar flotante en Hispanoamérica”. 19 de febrero de 2020. <https://www.larepublica.co/especiales/colombia-potencia-energetica/epm-desarrolla-en-el-penol-antioquia-el-primer-piloto-de-parque-solar-flotante-en-hispanoamerica-2966396>
- Leal Buitrago, Francisco. “El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?”. En *Colombia hoy*, compilado por Jorge Orlando Melo, 227-248. Bogotá: Presidencia de la República, 1996.
- Maldonado, María Mercedes. “La privatización de los servicios públicos domiciliarios y la transformación del derecho estatal en Colombia”. En *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Bogotá: Ed. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Siglo XXI. 1987.
- Ocampo, José Antonio, Joaquín Bernal Ramírez, Mauricio Avella Gómez y María Errázuriz. *La consolidación del capitalismo moderno*. Bogotá: Siglo XXI Editores / Fedesarrollo, 1987.

- Ochoa, Francisco J. “Privatización de los servicios públicos: opciones y perspectivas”. *Revista Debates de Coyuntura Económica*, núm. 17 (1990).
- Ochoa, Francisco. “Servicios públicos e intervención del Estado colombiano”. Ponencia presentada en el Seminario sobre la intervención del Estado en la economía, Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 1990.
- Ochoa Maldonado, Orlando Alfonso. “Aspectos relevantes del régimen presupuestal de las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas”. *Novum Jus* 5, núm. 2 (julio-diciembre 2011): 29-48.
- Pasi, Giulio. “Challenges for European Welfare Systems: A Research Agenda on Social Impact Bonds”. *Review of Applied Socio-Economic Research* 8, núm. 2 (2014): 141-151.
- Rubio Guarín, Laura. “El compromiso social también es una responsabilidad de las empresas de servicios públicos domiciliarios”, *Semana*, 7 de diciembre de 2019. <https://www.semana.com/responsabilidad-social-de-las-empresas-de-servicios-publicos-domiciliarios/644193/>
- Rotondi, Valentina. “#EoF – La Economía de Francisco y el Co2: así daré sentido a mi vida”. *Economía de Comunión*. <https://www.edc-online.org/es/eventi-e-news/the-economy-of-francesco/17367-la-economia-de-francisco-y-el-co2.html>
- Sánchez, Camilo. “Los servicios públicos y comunicaciones, en la vía de la inclusión”. En *Colombia Empresarial Inclusiva: segundo informe*, 22-24. Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI], 2023.
- Suárez Melo, Mario. “Privatización: de la teoría al pragmatismo”. *Revista Debates de Coyuntura Económica*, núm. 17 (1990).
- Toledano, Nuria. “La Economía de Francisco: repensar la empresa desde los Derechos Humanos”. *The Conversation*, 17 de noviembre de 2021. <https://theconversation.com/la-economia-de-francisco-repensar-la-empresa-desde-los-derechos-humanos-171923>
- Uribe de H., María Teresa y Germán Darío Valencia Agudelo. *Tensiones y dilemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: entre lo público, lo privado y lo estatal*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2002.
- Urrutia Montoya, Miguel. “Privatización y crecimiento económico”. *Revista Economía Colombiana*, núm. 236 (1991).
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo*. Sexta edición. Bogotá: Ed. Temis, 1973.
- Vidal Perdomo, Jaime. “Reforma administrativa de 1968: Antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”, *Universitas*, núm. 108 (2004).

