# *PARTICIPACION CIUDADANA EN EL CONTROL DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS*

*CARLOS HERRERA DELGANS*

*OSCAR PALOMEQUE MENA*

*ENSAYO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TITULO DE ABOGADO*

*PROFESOR*

*JAVIER SEPULVEDA*

*CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR*

*FACULTAD DE DERECHO*

*MODULO DE POLITICO*

*BARRANQUILLA*

*1998*

# CONTENIDO


| | Pàg. |
|---|---|
| INTRODUCCION | 1 |
| 1. DESARROLLO | 4 |
| 1.1 Marco normativo de la participaciòn | 13 |
| 1.2 Comités de Desarrollo y Control Social | 14 |
| CONCLUSION | 20 |
| BIBLIOGRAFIA | 24 |

# INTRODUCCION

Dentro del desarrollo del esquema de democracia participativa, que instituyó la Constitución de 1991 para la República de Colombia se han generado un gran nùmero de mecanismos de participación ciudadana para los diferentes sectores y áreas de la actividad económica, social, política, cultural e institucional de la nación. Es así como el ciudadano anónimo tiene la posibilidad, hoy por hoy, con su actividad y compromiso, de incidir en las decisiones que le afectan, sobre la base de asumir responsablemente la participación en el justo equilibrio entre los conceptos, las actitudes y las prácticas del derecho y el deber.

Pero el gran reto consiste en lograr traspasar la frontera del derecho a participar, a la participación efectiva, en tanto los ciudadanos se apropien de las posibilidades de que disponen, incorporen en su lenguaje los términos de las normas que los establecen,

devenguen naturalmente, dentro de los mecanismos de participaciòn y transforme la realidad de la cual son parte.

La participaciòn ciudadana en el control de los servicios públicos domiciliarios está encaminada básicamente en que los ciudadanos son los únicos responsable de tomar la iniciativa de organizarse para conformarse en Comités de Desarrollo y Control Social. En la medida que esto baya calando entre los ciudadanos tendremos una formación cultural en cómo se deben prestar por parte de los prestadores los servicio y cómo deben utilizarse por parte de los usuarios.

La ley 142 de 1994, por el cual se expendio el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, en su Capítulo I, Titulo V, desarrolla el mandato constitucional de la participaciòn comunitaria en la gestión y fiscalización de los servicios públicos domiciliarios, entendiendo como domiciliarios : acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas natural, telefonía básica conmutada y telefonía móvil rural.

Para ello prevee la creación, por iniciativa de los usuarios, de los Comités de Desarrollo y Control Social, establece sus funciones y ordena el apoyo estatal para su funcionamiento, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos y las entidades territoriales : alcaldías y gobernaciones, que en coordinación deberán proporcionarles apoyo, capacitación y asistencia técnica.

Dentro de la estructura de la ley, que busca eficiencia y transparencia en la prestación de los servicios Públicos Domiciliarios, unidas a la ampliación de cobertura y calidad de los servicios, los Comités con sus Vocales de Control Social a la cabeza, están llamados a desempeñar un papel importante en su vigilancia y control para el logro de un mejoramiento continuo de los mismos en beneficio de la población. Les corresponde dentro de los criterios de la participaciòn democrática y de la modernización de la gestión de los servicios públicos domiciliarios, asegurar una respuesta responsable por parte de las empresas prestadoras, ya sean privadas, estatales o comunidades organizadas, a la población que atienden. Complementa en ello la Vigilancia y Control que ejerce la Superintendencia de Servicios Públicos y las Comisiones nacional de Regulación de cada Servicio Publico.

# DESARROLLO

Una nación para buscar salidas a sus crisis recurrentes, debe definir colectivamente los grandes propósitos que comprometan la acción de todos sus integrantes, dentro del objeto de avanzar hacia nuevas situaciones de crisis, que manifiesten y planteen problemáticas de mayor nivel a las sociedades, se acepta que el desarrollo o progreso de los países, no es màs que un devenir a través de escenarios críticos , sucesivamente acumulados y con componentes que exigen de la población mayores niveles de información, formación, educación y compromiso para interactuar dentro de los mismos y propiciar la construcción colectiva de problemática superiores.

Los insumos principales para los avances no son màs que la educación y el trabajo colectivo. Las sociedades deben entender las crisis diagnòsticarlas, pronosticarlas, elaborar el nuevo paradigma,

diseñar la manera de alcanzarlo y aplicar la acción comunitaria en su creación. Aquí surgirán espontáneamente líderes, pero no serán suficientes, se necesitan en todo momento grupos humanos, con visión y propósitos comunes, y con, por sobre todo, compromisos de cambio.

La realidad social es una sola y, en perspectiva de acción, no debe sectorizarse ; por ello, la participación ciudadana es algo que compromete al agente social integralmente y en todo momento de su dinámica ; entonces se deben construir actitudes y aptitudes participativa, enseñar o despertar en el ciudadano, desde sus primeros años de existencia, actitudes, aptitudes, valores y conductas que le desarrollen sus sentidos de pertenencia a los entornos geográficos y sociales , dentro de una perceptiva histórica : hogar, barrio, ciudad, provincia, patria, región, planeta y universo ; familia, vecindario, comunidad barrial, municipal y provincial, Nación, comunidad de países hermanos o de regiones internacionales y humanidad ; momento histórico contemporáneo, transición al siglo XXI.

El ser humano... ¿ apático o participativo ? Existen dos extremos conceptual de la naturaleza participativa del género humano. Dentro de los marcos teóricos de las escuelas psicológica y sociológica clínicas y positivas o las históricas - perdonarán el esquematismo - quienes asumen, como Desmond Morris[1], que por obvia consecuencia evolutiva, el animal -hombre- posee un instinto organizativo y comunitario al descender de especies cuyo estado natural y de supervivencia es la manada ; de ahí que propongan destruir los obstáculos que a través de la historia, las sociedades y culturas le han construido a las instintiva conductas asociativas de las comunidades ; el hombre es innatamente y por naturaleza participativo y comunitario. Los otros, como Sigmund Freud[2], que afirman que las actitudes, aptitudes, valores y conductas humanas de propensión asociativa se aprenden en sociedad, al igual que los anti-valores de corte egoísta, por lo cual es necesario realizar un gran esfuerzo educativo para que se construyan y promuevan. Sin jugarle a la dicotomía, es conveniente pensar que

---

[1] **MORRIS, Desmond.**

[2] **FREUD, Sigmund, El psicoanálisis. Barcelona : Planeta, 1985, p. 34**

existe una herramienta biológico - natural sobre la cual se construyen, histórica y socialmente, las facultades y realidades comunitarias y asociativas.

BOLIVAR
BIBLIOTECA

Surge entonces la necesidad de examinar, analizar y diagnosticar las realidades sociales y culturales, para determinar qué tanto generan las condiciones para que el ser humano se forme participativo, participe y se comprometa con su entorno geográficos, sociales, y la historia individual y colectiva. La costumbre, que es el derecho cotidiano, cuando genera desarrollo psicológicos de orden egoísta, frustra o deforma las posibilidades asociativas ; el autoritarismo o caudillismo familiar, escolar y social, con su contrapartida el dependentismo, el fraccionamiento o construcción de pequeños nichos o hábitats para la protección, por el temor a entorno màs amplios, y el inmediatismo o las visiones de corto plazo, derivan en que el individuo enajene sus interrelaciones, su espacio, su ambiente y su destino.

Los expertos en el tema de la participación y la construcción de valores participativos, a la luz de un enfoque pedagógico, afirman

que la participación es el único camino para aprender a participar. Desde la cuna hasta la vejez y sin ninguna tregua, los individuos en comunidades deben buscar el dominio de las facultades de asociación para alcanzar la adscripción a entornos geográficos y sociales y una conciencia temporal o histórica que les permita imaginar colectivamente su futuro y aplicarse en alcanzarlo ; he aquí la fuerza de lo teleològico.

¿ Y el colombiano ...qué ?Hacer un perfil del colombiano desde la óptica de su vocación participativa, requiere el considerar a la Nación en su naturaleza pluricultural, multietnica y biodiversa, en el orden de las marcadas diferencias regionales, tal cometido se escapa a las posibilidades de este ensayo. No obstante, se afirma, y así lo demuestras las estadísticas de participación, por ejemplo, el bajo nivel de la sindicalización, que escasamente llega al 8% de la fuerza laboral o, por qué no, los altos índices de abstención electoral en las últimas elecciones para Congreso de la República. Eso nos da a entender que los colombianos somos apáticos, que no hemos sido capaces de construir sociedad civil y, sobre todo, que

no hemos asumido el paso de democracia participativa que definieron los constituyentes del 91 para Colombia.

El precepto constitucional sobre los fines esenciales del Estado, contenido en le artículo 2[3], que reza : "... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida, económica, política, administrativa y cultural de la Nación,..", es deber de todos los funcionarios públicos persistir, a pesar de las resistencias profundas del receptor en promover la participación de la ciudadanìa en todos y cada uno de los sectores de la actividad socioeconómica y cultural del país. El compromiso es amplio y en extremo complejo, pero requiere de toda la imaginación, creatividad y laboriosidad de que hacemos gala los colombianos.

Al ciudadano le corresponde asumir responsablemente, de manera selectiva, los espacios de participación de que dispone en el nuevo panorama colombiano. Comúnmente se acepta que la participación es un derecho y es así como, en momentos críticos, se ha dado

---

[3] COLOMBIA, Congreso de la República, Santafè de Bogotá, 1991. 345 p.

dentro de esquemas no institucionales como son los brotes de protesta popular, producto màs que de una formación política, de situaciones desesperadas a las cuales se ha llevado a las comunidades ; bien sea por acción u omisión en la gestión estatal. El gran logro está en que la población participe, incluso en definir los mismos mecanismos y espacios de participación, y se apropie de ellos para romper las prácticas exclusivas y cerradas de la vida política y socioeconómica colombiana y para que imagine y construya el proyecto colectivo de país.

Pero, para el ciudadano, la participación es también un deber. El artículo 95[4] de la Constitución Nacional, en el marco de los deberes y obligaciones, establece que :"La calidad de Colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades ". Es deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

---

[4] COLOMBIA. Congreso de la República, Santafè de Bogotá 1991. 345 p.

En el ambiente universitario se acuñó un estribillo, que se aplica cabalmente al rol actual del participador[5] :" pasar de la protesta a la propuesta". Esto sólo será posible cuando se rompa con la dicotomía de la participación como derecho o como deber y se genere un estilo o modo de vida participativo.

El sector de los servicios públicos domiciliarios ha jugado un papel vital en la distribución equitativa de las oportunidades entre la población, que a pesar de todo, ha sido insuficiente. Su estratégica ubicación, su factor multiplicador, la generación de condiciones mínimas para inversión y el desarrollo y la determinación directa del nivel de vida de la población, en especial de los sectores màs necesitados - junto con la educación y la salud -, hacen necesaria y conveniente la participación para lograr ese punto de equilibrio o confluencia entre la visión empresarial - utilitarista y la función social ; que por lo demás, no se excluyen sino que se complementan, en tanto no derive en practicas monopolísticas que impidan el libre juego de las fuerzas del mercado -prohibidas

---

[5] En los talleres - seminarios que venimos dictando en los departamentos de Atlàntico, Bolívar y Sucre recalcamos éste estribillo como forma de incentivar al usuario.

expresamente en la ley -.

El sector, a pesar de disponer de un mecanismo especifico de participación, como es obvio, no se sustrae a los mecanismos generales derivados de retomar la soberanía al pueblo y de optar por la democracia participativa. Es así como las demás altas decisiones se toman en el ámbito político y es allí donde debe el ciudadano participar para influirla, no solo mediante la selección de sus representantes en el Ejecutivo y el Legislativo de los niveles local, regional y nacional, sino mediante la construcción de un mandato y su imposición al elegido para que lo cumpla.

De esta forma reiterativa se escuchan quejas en torno al "sesgo neo-liberal" que tiene el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios. Indistintamente de si se comparte o no tal diagnostico de la norma, lo cierto es que la ciudadanìa, la que participó, eligió al Gobierno que la propuso y a los parlamentarios que la tramitaron, tienen la posibilidad de modificarla, eligiendo a otros que lo hagan o agotado la vía de la iniciativa popular legislativa. He ahí la importancia de la participación política, pero de una participación

política participación política cualificada, consciente y responsable, donde se construya el mandato correspondiente - sí es del caso y por ejemplo, el diseño colectivo de un nuevo régimen de servicios domiciliarios - ; se elija el mandatario mediante la escogencia del representante de la comunidad y su elección ; y se controle el cumplimiento del mandatario mediante el seguimiento de su acción legislativa y, se le revoque.

## *1.1 Marco normativo de la participación.-*

A nivel institucional, la participación ciudadana es dimensión fundamental, por cuanto desde el preámbulo se establece que la soberanía reside en el pueblo, dentro de un marco jurídico, democrático, pluralista y participativo, organizando la República, entre otros, bajo tales principios. Igualmente, la Constitución determina como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

La Carta incorpora un amplio nùmero de disposiciones que

amparan el derecho a la participación en todos los sectores, niveles y áreas de la actividad social e institucional, pero también, le establece al ciudadano el deber de participar en la vida política, económica, cívica y comunitaria del país.

Este marco Constitucional se ha venido desarrollando en las dos ultimas Administraciones, mediante la emisión de leyes que norman el funcionamiento de los diversos sectores de la economía y de la sociedad colombiana. De especial interés, las del sector de los servicios públicos domiciliarios, como son las leyes 142 y 143 de 1994 y las leyes 226 y 286 de 1996, que además de los aspectos de la participación para el sector, derivados del artículo 369 9 Dictamen del señor Presidente de la República, oficio 583 de enero 24 de 1996. Sentencia del Consejo de Estado de marzo 13 de 1997, expediente Nº 3760., desarrollan el Capítulo V Título XII, artículo 365 a 370 - el Marco Constitucional del sector de los servicios públicos domiciliarios -.

## 1.2 Comités de Desarrollo y Control Social.-

La ley 142[6] de 1994, en sus artículos 62 a 66, incorpora el control social en los servicios públicos domiciliarios, determinando que en todos los municipios del país deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social, conformados por iniciativa propia de los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o varios de ellos, con el fin de asegurar su participación en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Màs aún, obliga a los alcaldes a conformar una tercera parte de las junta directivas de las empresas oficiales del orden municipal, con Vocales de Control Social - quienes son los representantes legales de los Comités, elegidos de su seno - ; de esta manera, los representantes de la comunidad acceden al máximo organismo de decisión de las empresas, modulando la participación, de un control pasivo, a la definición de los planes, programas, proyectos e inversiones de las empresas.

El Decreto 1429[7] de 1995, precisa todo lo referente al control social

---

[6] COLOMBIA, Congreso de la República, Santafè de Bogotá . 323 p.

para el sector, a efectos de organizar la participación comunitaria en la vigilancia de la gestión y fiscalización de las entidades de carácter privado, oficial y mixto, que presten los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible por red, gas licuado, telefonía básica conmutada y telefonía móvil rural.

Igualmente, define los procedimientos, alcances, estructura y funcionamiento y las funciones de los Comités y del Vocal de Control Social. Igualmente, define los procedimientos, alcances, estructura y funcionamiento y las funciones de los Comités y del Vocal de Control Social, y las interacciones con la comunidad. Los alcaldes, los gobernadores, las empresas prestadoras y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Se podrían simplicar en dos : los dirigos a las empresa prestadoras y los dirigidos a los usuarios. La acción directa del control especializado que ejerce la Superintendencia de Servicios Públicos hacia los entes prestadores, solo logrará ser efectiva, en la medida

---

[7] COLOMBIA, Congreso de la República. Santafè de Bogotá. 64 p.

en que se establezca una alianza estratégica con los usuarios organizados, que de sostenibilidad y continuidad a los procesos de mejoramiento empresarial que se concerten o impongan a las empresas ; en últimas, debemos lograr que los Vocales de Control Social se preocupen por colaborar en estos procesos.

Los espacios de participación deben ser asumidos, es lógico debido a los tradicionales malos tratos y abusos de las empresas prestadoras, se fija el propósito inicial de divulgar y defender sus derechos, asumiendo en muchas ocasiones posiciones contestatarias.

Luego, cuando intercambia información y unifica el lenguaje con el de las màs productiva pues se centra en aspectos objetivos y estratégicos del mejoramiento empresarial y acomete una labor pedagógica en el ámbito comunitario, que avanza hacia la promoción de los deberes de los usuarios y suscriptores, la racionalización en el uso de los servicios y la asunción de las empresas como bienes comunales : de ahí que se imponga la

tolerancia, de parte y parte, para en últimas lograr una colaboración constructiva.

El Estado - Superintendencia de Servicios Públicos - conciente de la necesidad de construir una cultura de la participación ciudadana en el sector de los servicios públicos domiciliarios, viene adelantando una campaña de divulgación y motivación, dirigida a los usuarios, líderes comunitarios y autoridades regionales y locales, con el cometido de promover la constitución de los Comités de Desarrollo y Control Social.

Pero, por cuanto no basta con que las organizaciones se conformen, sino que es indispensable que desempeñen con eficiencia y eficacia las responsabilidades que se les confían ; igualmente la Superintendencia de Servicios Públicos adelanta, en todo el territorio nacional, la capacitación tanto de los Vocales como de la Junta Directiva del Comité de Desarrollo y Control Social, en el cual con un aceptable nivel de profundidad, se abordan las complejidades técnicas, operacionales, administrativas, financieras

y comerciales inherente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Se pretende que los Vocales estén capacitados para que ejerzan una "gerencia en la sombra", con responsabilidad y sentido positivo.

Se espera que las autoridades entiendan que la pertinencia e importancia que establecer canales de cruce de información y negociación hasta la población ; los traumáticos procesos de ajuste que vive el sector indican que cuanto màs organizados e informados estén los usuarios o suscriptores, màs fluida será la comunicación y menos probable las protestas ciudadanas ; en ocasiones tan costosas en perdidas económicas y vidas humanas.

La participación ciudadana no es solamente un problema que se ubique dentro de la órbita jurídica ; es, ni màs ni menos, el principal insumo para el logro de la justicia social, de la tolerancia, de la democracia real y del progreso, es una categoría macroeconomía vital.

HEMEROTECA
BARRANQUILLA

# CONCLUSIÒN

Es muy común encontrar posiciones desdeñosas de los "técnicos" hacia la participación ciudadana pues con frecuencia manifiestan la inconveniencia de "meterle pueblo, ignorante" a los complejos procesos sobre los cuales creen y quieren tener todo el control. Desconocen, por demás, que algunos de los màs autorizados técnicos contemporáneos del desarrollo establecen como requisito sine qua non del progreso de las naciones, la generación y acumulación del capital social, entendido como la capacidad de organización de la sociedad civil y su influencia efectiva en la toma de decisiones de todo orden y ámbito, es especial, sobre las que toma el Estado.

Si analizamos a los grandes procesos que adelanta la Superintendencia de Servicios Públicos, en cumplimiento de sus competencias institucionales y con el objetivo último de mejorar la

prestación de los servicios públicos domiciliarios, encontramos que se podrían simplificar en dos : los dirigidos a las empresas prestadoras y los dirigidos a los usuarios. La acción directa del control especializado que ejerce la Entidad hacia los entes prestadores, solo logrará ser efectiva, en la medida en que se establezca una alianza estratégica con los usuarios organizados, que de sostenibilidad y continuidad a los procesos de mejoramiento empresarial que se concerten o impongan a las empresas ; en últimas, debemos lograr que los vocales de Control Social se preocupen por colaborar en estos procesos.

Los espacios de participación deben ser asumidos, es lógico debido a los tradicionales malos tratos y abusos de las empresas prestadoras, se fija el propósito inicial de divulgar y defender sus derechos, asumiendo en muchas ocasiones posiciones contestatarias.

Luego, cuando intercambia información y unifica el lenguaje con el de las màs productivas pues se centra en aspectos objetivos y estratégicos del mejoramiento empresarial y acomete una labor pedagógica, en el ámbito comunitario, que avanza hacia la

promoción de los deberes de los usuarios y suscriptores, la racionalización en el uso de los servicios y la asunción de las empresas como bienes comunales : de ahí que se imponga la tolerancia, de parte y parte, para en ultimas lograr una colaboración constructiva.

El estado - Superintendencia de Servicios Públicos - consiente de la necesidad de construir una cultura de la participación ciudadana en el sector de los servicios públicos domiciliarios , viene adelantando una campaña de divulgación y motivación, dirigida a líderes comunitarios y autoridades regionales y locales, con el cometido de promover la constitución de los Comités de Desarrollo y Control Social.

Pero, por cuanto no basta con que las organizaciones se conformen, sino que es indispensable que desempeñen con eficacia y eficiencia las responsabilidades que se les confían ; igualmente la Superintendencia adelanta, en todo el territorio nacional, la capacitación de las Juntas Directivas de los Comités de Desarrollo y Control Social como del Vocal, en el cual con un aceptable nivel de

profundidad, se abordan las complejidades técnicas, operacionales, administrativas, financieras y comerciales inherentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Se pretende que los Vocales de Control Social estén capacitados para que ejerzan una "gerencia en la sombra", con responsabilidad y sentido positivo.

Se espera que las autoridades entiendan la pertinencia e importancia de establecer canales de cruce de información y negociación hasta la población ; los traumáticos procesos de ajuste que vive el sector indican que cuanto màs organizados e informados estén los usuarios o suscriptores, màs fluida será la comunicación y menos probable las protestas ciudadanas ; en ocasiones tan costosas en pérdidas económicas y vidas humanas. La participación ciudadana no es solamente un problema que se ubique dentro de la órbita jurídica ; es, ni màs ni menos, el principal insumo para el logro de la justicia social, de la democracia real y del progreso, es una categoría macroeconomía vital.

# BIBLIOGRAFIA


ATEHORTUA RIOS, Carlos Alberto. Régimen Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios. Santafè de Bogotá : Biblioteca Jurídica, 1998. 204 p.

JORGE ENRIQUE, Ayala Caldas. Elementos Teóricos de los Servicios Públicos Domiciliarios. Santafè de Bogotá : ed. Doctrina y Ley, 1996. 182 p.

JAIME, Córdoba Triviño. Calidad de Atención a los Usuarios en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Santafè de Bogotá : Biblioteca Dike, 1995. 296 p.

COLOMBIA, Congreso dela República. Ley 142 de 1994. 3a ed, Santafè de Bogotá : Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 1997. 323 p.

COLOMBIA, Presidencia de la República. Decreto 1429 de 1996, Santafè de Bogotá : Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 1996. 64 p.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÙBLICOS DOMICILIARIOS, Actualidad Jurídica en Servicios Públicos, Tomo I, junio de 1996. Santafè de Bogotá. 520 p.

---

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÙBLICOS DOMICILIARIOS, Actualidad Jurídica en Servicios Públicos, Tomo II, marzo de 1997. Santafè de Bogotá. 443 p.

---

---

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÙBLICOS DOMICILIARIOS, Actualidad Jurídica en Servicios Públicos, Tomo III, abril de 1998. Santafè de Bogotá. 220 p.