

# PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA EL CONTROL CIUDADANO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS\*

José Juan Amar Amar\*\*

Judith Echeverría Molina\*\*\*

---

\* Este artículo es resultado de la investigación “Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio El Bosque del distrito de Barranquilla”.

\*\* Psicólogo, sociólogo e historiador, Ph.D con grado de mayor en Psicología Social de Columbia Pacific University. Director del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano (CIDHUM) de la Universidad del Norte. Dirección postal: Uninorte, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia). [jamar@uninorte.edu.co](mailto:jamar@uninorte.edu.co)

\*\*\* Abogada, Universidad del Norte; Magíster en Desarrollo Social, profesora de Metodología de las asignaturas Metodología de la Investigación y Personas, investigadora adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP) de la misma universidad. Dirección postal: Universidad del Norte, km 5, vía a Puerto Colombia, Barranquilla (Colombia). [jechever@uninorte.edu.co](mailto:jechever@uninorte.edu.co)

---

REVISTA DE DERECHO

Nº 29, Barranquilla, 2008

ISSN: 0121-8697

## Resumen

*En este trabajo se presentan el marco teórico y conceptual de la investigación "Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio El Bosque del distrito de Barranquilla".*

*El trabajo se centra en los espacios de participación comunitaria que la Constitución Política y la Ley 142 de 1994 han abierto para que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios ejerzan control social sobre las empresas prestatarias de los servicios de agua potable, alcantarillado, aseo, gas, energía y telefonía.*

**Palabras claves:** Participación comunitaria, servicios públicos, control social

## Abstract

In this paper presents the theoretical and conceptual framework of research on community participation for citizen control of public services house in the neighborhood Forest District of Barranquilla.

The work focuses on the areas of community involvement that the political Constitution and the Law 142, 1994 have opened for users of public services at home exercise social control over corporate borrowers of drinking water, sewerage, toilet, gas, energy and telephony.

**Key words:** Community participation, public services, social control.

*Fecha de recepción:* 22 de noviembre de 2007

*Fecha de aceptación:* 28 de enero de 2008

## INTRODUCCIÓN

A partir de la actual Constitución Política de Colombia de 1991 la participación ciudadana, la participación social, la democracia participativa y los servicios públicos se han convertido en los aspectos más tratados y valorados en los distintos espacios públicos y privados de la vida política, social, comunitaria e institucional del país.

Por ello, para comprender la forma como la comunidad participa o hace uso de los espacios de participación establecidos por la Constitución y la Ley en lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios se requiere examinar las distintas nociones de la participación comunitaria, social y de democracia participativa.

Vale resaltar que tales conceptos se relacionan entre sí no sólo por el sustento social del sector de los servicios públicos domiciliarios, sino también por la interacción generada por los legisladores cuando la Constitución y la Ley de servicios públicos hacen mención de cada uno de los espacios de participación para la vigilancia y control de los servicios públicos y para la gestión de los mismos.

### 1. Participación ciudadana

La participación ciudadana es uno de los aspectos que más despierta interés en los estudiosos de los fenómenos sociales y ha sido de los espacios más apreciados por la comunidad y líderes populares a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Autores como Sánchez (1995) han expresado, que “La participación ciudadana desde la década de los ochenta constituye, después de la promulgación de la Constitución de 1991, no sólo una de las innovaciones más importantes en el marco democrático sino también una perspectiva de organización de la sociedad, que amplía el espacio de expresión ciudadana”.

Sin embargo, resulta importante enfatizar en que la participación ciudadana, como figura, no surge a partir de los espacios establecidos

en la Constitución de 1991 y en la leyes que la reglamentan, ya que en nuestro país han existido formas de expresión comunitaria que han canalizado en alguna medida las inquietudes de la población. De hecho, en Colombia han existido los partidos políticos, los sindicatos y las juntas de acción comunal (Zamudio, 2003), las cuales fueron creadas a finales de los años cincuenta y reglamentadas por la Ley 743 de 2002, que las define en el artículo 6° como “expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”.

Vale recordar que en 1968, con la reforma constitucional de ese mismo año, se crearon las Juntas Administradoras Locales (JAL) como corporaciones de espíritu democrático, que permiten la descentralización administrativa para mejorar la prestación de servicios municipales y asegurar la participación ciudadana; su origen constitucional se encuentra en la reforma de 1968, como ya se mencionó, aunque “su reglamentación tardó 18 años” (Velásquez, 1995), con la expedición de la Ley 11 de 1986.

Bolívar (2001) considera sobre este aspecto que en los “años sesenta la participación era considerada un elemento fundamental para combatir la marginalidad y la exclusión social”, debido quizás a los pocos espacios establecidos por la ley y el modelo político reinante en la época.

Jordán y Simioni ( 2003) han afirmado sobre el particular que en “1980 sólo 10 de los 48 países más grandes del mundo tenían autoridades locales electas, número que aumentó a 34 en la segunda mitad de los años noventa. Hoy, el 95% de los gobiernos democráticos del mundo tienen un gobierno subnacional electo”.

Al respecto vemos que Colombia afrontaba un fenómeno similar al de otros países y que, a su vez, también acogió dicha tendencia cuando en 1986 se aprobó la elección popular de alcaldes.

Sobre este aspecto el reconocido académico Jaime Castro (1986) ha afirmado:

De los 128 paros registrados entre 1971 y 1980, la mayoría, 77, tuvo como origen problemas en los servicios de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado y en todos los casos, la comunidad presentó como solicitud básica la participación en el manejo de los servicios públicos y exigió una mejor prestación de los mismos.

De igual manera, Rondón (1986) ha afirmado: “La nueva irrupción en el discurso oficial del término ‘participación’ no es accidental. Ella se da cuando se constata a nivel nacional la emergencia de los movimientos populares”; es decir, se percibe la necesidad de dar respuesta a un problema que afecta a la sociedad y que de no ser resuelto, al menos formalmente, generaría más conflictos sociales.

Lo anterior y otras situaciones podrían haber justificado la reforma constitucional de 1986 sobre la elección popular de alcaldes, que significó un gran avance en el proceso de descentralización y de interpretación de las necesidades comunitarias de intervenir más de cerca en la problemática local.

La reforma mencionada representó, sin duda, un gran avance no sólo en materia de descentralización y autonomía local, sino en apertura de espacios para intervención directa de la comunidad en los asuntos que la afectan.

A partir de la reforma constitucional de 1986 comienza en nuestro país el desarrollo legislativo tendiente a reglamentar el espíritu de la misma, que permitió la elección popular de alcaldes y, por ende, el fortalecimiento de la democracia local.

Como resultado de lo anterior se expide la Ley 11 de 1986, que en su artículo primero dice:

La presente Ley tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo

de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

Por su parte, el artículo 16 de la mencionada Ley reza:

Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y corregimientos, en los casos de las zonas rurales.

En esa misma Ley se señalan las funciones de las Juntas Administradoras Locales, entre las cuales se destacan las relacionadas con la vigilancia de la acción municipal y la posibilidad de incluir partidas en los presupuestos municipales para sufragar gastos para el área de su jurisdicción.

Hasta allí existían, al menos legalmente, los espacios para lograr la participación de la comunidad en los asuntos locales.

Como ya se ha explicado, la Constitución de 1991 marca un hito en materia de servicios públicos, en la democracia y en la participación ciudadana. Basta con leer el artículo 1° de la Constitución de 1991, que define el país como un “estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Estas últimas figuras se han constituido en pilares del nuevo modelo.

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 318 que, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Al analizar las distintas posturas sobre la participación se observan dos conceptos muy relacionados entre sí: la participación comunitaria y la participación ciudadana, las cuales son tratadas de manera

indistinta. Para mayor la ilustración y comprensión, en este trabajo se diferencian los dos conceptos.

Al respecto, el profesor Vargas (1994) considera que la participación ciudadana es

aquella en la cual la persona, el ciudadano de manera individual y a través del mecanismo del voto, toma parte en la escogencia de las autoridades públicas o elige a sus representantes a organismos legislativos del orden nacional, regional o local. Mientras que la participación comunitaria hace referencia a procesos de organización, movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo.

Es decir, una se traduce en la participación del ciudadano en política, en la posibilidad de intervenir en el gobierno o en alcanzar el poder, y la otra es la posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal de sus soluciones cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos, gestiona recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En ambos casos cuentan con los espacios legales para hacerlo.

En los artículos 40 y 38 de la Constitución Política de Colombia se pueden observar las dos dimensiones de este tipo de participación, pues cuando en el primero de ellos se dice que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del ejercicio y control del poder político, y en el segundo se expresa que se garantiza el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Esta última la forma de participación que nos interesa.

Sin embargo, Velásquez (1997) considera que

con la participación ciudadana los individuos y las organizaciones sociales generan iniciativas, fiscalizan la acción pública, acuerdan con el gobierno estrategias de acción, programas y proyectos para la solución de obras de sus propias necesidades, intervienen en la solución de sus propias necesidades y eligen las autoridades locales y sus representantes en las instancias de participación. Esta postura nos muestra una combinación de los conceptos participación ciudadana y comunitaria.

Hasta aquí se han mostrado diversas perspectivas sobre participación comunitaria, la mayoría de ellas positivas, pero es importante conocer otras, ya que a primera vista nos pudiéramos adherir a las posturas que acogen las bondades de la participación ciudadana y la lucha por los espacios que la garanticen; sin embargo, el tratadista Font (2004) afirma que la participación ciudadana aumenta la lentitud en la toma de decisiones, ya que se debe consultar mucha gente, lo cual hace que el proceso se torne largo y complicado.

Font considera, además, que estos espacios aumentan los costos referentes a la toma de decisiones al dejar que entren en el escenario puntos de vista diferentes que generan modificaciones en los proyectos, posiciones que no aportan ningún valor agregado a éstos y que son espacios reservados para personas “legas”, lo cual provoca exceso de particularismos, pues se permite que cada actor actúe en defensa de sus propios intereses, que sólo generan proyectos o decisiones de corto plazo.

De igual manera, el mencionado teórico concibe la participación como la reacción del ciudadano a no utilizar los espacios tradicionales, por considerar que en ellos “siempre participan los mismos”, debido a la asimetría de conocimientos e información que poseen los que promueven dichos espacios.

Otra situación que resalta el autor se refiere a que los ciudadanos sólo participan cuando hay conflictos, lo que denomina “participación reactiva”, situación que siempre existirá y que nos lleva a pensar que el grado de satisfacción de los ciudadanos se podría percibir por el menor grado de participación en los problemas públicos.

Estas posiciones pesimistas y un poco escépticas sobre las muy nombradas bondades de la participación ciudadana contrastan con los criterios de autores como Sánchez David (1996), quien considera que los espacios de participación creados a partir de la Constitución de 1991 fortalecen la condición de ciudadano de los colombianos. Esa participación se concreta cuando el ciudadano puede participar en la vigilancia, organización y control del poder público, pudiendo de esta manera intervenir en las decisiones políticas del país.

Todos los espacios que hoy existen guardan relación con el tipo de democracia que se implantó en el país a partir de 1991: la democracia participativa. Bien es sabido que antes de la reciente Constitución las luchas se centraron en lograr más espacios participativos, ya que el modelo de democracia representativa, sumada al bipartidismo, no garantizaba el desarrollo de las fuerzas de la sociedad.

## **2. Democracia participativa**

El artículo 103 de la Constitución Política de Colombia establece:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado diciendo:

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional (sentencia C- 180 de 1994).

El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica además que el ciudadano puede participar de manera permanente en los procesos decisorios que inciden significativamente en el rumbo de su vida (Corte Constitucional, sentencia C- 180 de 1994).

La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (preámbulo de la C. P., Art. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de éstos. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad (Corte Constitucional, sentencia C- 58 de 1995).

La democracia participativa no se limita a la posibilidad de elegir a los gobernantes por parte de los ciudadanos y a legitimar el sistema político, sino que es multidimensional, porque la participación popular se abre a espacios políticos, económicos, sociales, sociodemográficos, entre otros aspectos, que revisten diversidad de formas y de tipos, que dinamizan el proceso de toma de decisiones mediante la ratificación de normas universales, como el control de los elegidos, de tal manera que el escenario de decisión y de participación se amplía a un sinnúmero de posibilidades cambiantes según factores sociodemográficos, psicológicos, políticos y de contexto que se estén presentando (Fernández, 1999).

Por “democracia representativa” también se entiende “un gobierno del Estado en el cual el poder político no lo ejerce directamente el pueblo, sino representantes por él elegidos” (Vidal, 2000).

De otra parte, la democracia directa es la ejercida directamente por el pueblo; este último modelo de democracia era el que imperaba en la antigua Grecia, donde, debido al tamaño de las comunidades, las decisiones podían ser tomadas directamente por la comunidad reunida.

Aunque por el tamaño de nuestras ciudades este tipo de ejercicios no sería viable, los espacios establecidos en la Constitución y la Ley para lograr la organización de la comunidad harían posible el ejercicio de la democracia participativa de manera más efectiva, haciendo al ciudadano partícipe y actor de sus propia decisiones.

Uribe (2001) considera que con la Constitución de 1991 se intentó “integrar y dar complementariedad entre la democracia participativa y la representativa, se combinó el viejo modelo partidista, presidencialista, parlamentario y electivo con mecanismo de democracia directa, local y participativa”.

A juicio de la mencionada tratadista, este tipo de combinación al parecer no ha dado resultado, quizá por las diversas tendencias que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente o diversas “concepciones” sobre estos conceptos.

El fenómeno sufrido para el desarrollo y apropiación de estos dos tipos de modelo de democracia puede haber influido también para la no asimilación de los espacios de participación social establecidos en la Constitución y luego desarrollados legalmente.

### **3. Participación social**

Charles Debbasch (citado por Carlos Ariel Sánchez, 2000) define la “participación social” como la asociación de todas las células sociales de la Nación (empresas colectividades, administración) de los miembros en la forma de tomar decisiones de sus dirigentes.

Respecto a ello, el segundo aparte del artículo 103 de la Constitución Política dice:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Es lo que denomina Garcés (1997) “Democracia Social”, en la que la organización social define e identifica las principales soluciones que le afectan. Aunque, a pesar del desarrollo, ésta no se traduce en el protagonismo de la comunidad para que pueda ser artífice directo de las soluciones más apremiantes.

Esta posición puede ser complementada por la opinión del tratadista Sánchez (1996), quien considera que el derecho a la participación aparece en nuestra legislación en una doble dimensión: En la de la participación política y en la participación social, en la que los individuos pueden asociarse y organizarse para aumentar sus posibilidades de influir en el debate político.

Sanabria (2001), citando a la OPS, dice que se considera participación social

los procesos sociales a través de los cuales grupos, las organizaciones e instituciones, o los diferentes sectores (todos los actores sociales, incluida la comunidad) intervienen en la identificación de necesidades en salud u otros problemas afines y se unen en una sólida alianza para diseñar poner en practica y evaluar las soluciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación centra su atención en la participación social y en la participación comunitaria, es decir, aquella que le facilita a los ciudadanos organizados los espacios para participar en las decisiones que tiendan al mejoramiento de los problemas de su entorno y que afecten su calidad de vida, y les genere discernimiento para visualizar de manera acertada y crítica las propuestas de carácter político que se les presenten.

Para este caso, Cárdenas (1990), refiriéndose a los espacios establecidos para fortalecer la participación social, dice que la comunidad tiene “una visión privilegiada de las reales necesidades del servicio público”, lo cual permite que las decisiones e inversiones se tomen y se realicen con base en las necesidades y el imaginario más próximo del ciudadano.

Solarte (2003) considera al respecto que el ejercicio de la ciudadanía se ha restringido casi exclusivamente a elegir y ser elegido, sin tener en cuenta que la democracia también está “estrechamente vinculada a la acción que los ciudadanos desarrollan en un territorio específico o en el ámbito de lo local”.

En cuanto al control ciudadano a la gestión estatal, es el tipo de participación en el que tienden a concentrarse más las normas existentes (Departamento Nacional de Planeación, FESCOL, 1998).

Por ejemplo, la Ley 99 de 1993 establece los controles de la comunidad a la gestión ambiental; la Ley 134 de 1996 estipula todo lo relativo a las iniciativas ciudadanas legislativas y normativa antes las corporaciones públicas, y la Ley 142 de 1994 establece los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, los cuales aparecen en la Ley en mención con base en lo establecido en el artículo 369 de la Constitución Política, con el fin de asegurar la participación de los usuarios en el control ciudadano y fiscalización de las empresas de servicios públicos.

Estos Comités, según la ley, cuentan con el apoyo de las autoridades, municipales y departamentales, para su organización. En este caso, los municipios y departamentos, en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos, deben capacitar a la comunidad para que se organice y conforme los Comités de Desarrollo y Control Social.

#### **4. Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos**

Son varios los artículos de la Carta Política que fundamentan el ejercicio del control de la ciudadanía sobre la gestión pública, o sobre personas o entidades que desarrollan actividades que afectan a la comunidad, buscando con ello eficiencia y transparencia en la gestión de las actividades a cargo del Estado o de particulares.

El artículo 40 de la Carta, por ejemplo, habla del derecho que tiene todo ciudadano para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; y el artículo 270 establece que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública.

De manera precisa, y en relación con los servicios públicos domiciliarios, el artículo 78 dice que “El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen”.

La Ley 142 de 1994, en desarrollo de lo establecido en el artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 62 a 66 establece que en todos los municipios del país deben existir los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos.

Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos son una de las iniciativas más progresistas y de más amplio alcance en el marco de la participación ciudadana, contemplados en la Ley 142 de 1994 y reglamentados por el Decreto 1429 de 1995 (Superintendencia de Servicios Públicos, 1998).

Estos Comités son de iniciativa de la comunidad, y ésta cuenta para ello con el apoyo de la Superintendencia de Servicios Públicos y del alcalde municipal, quien debe velar por la conformación de estos Comités en su municipio.

Cada Comité debe contar con un vocal de control, elegido entre los miembros de los Comités, quien puede actuar ante las personas autorizadas para prestar servicios públicos domiciliarios como representante de la comunidad.

En el artículo 12 del Decreto 1429 de 1995 se definen las funciones del vocal de Control de los Servicios Públicos Domiciliarios:

- Solicitar la inscripción del Comité de Desarrollo y Control Social ante el alcalde. Para ello deberá presentar copia del acta de la respectiva asamblea constitutiva en los términos del artículo 3° de este decreto. Igual trámite se surtirá con la inscripción del vocal de Control, para lo cual adjuntará el acta de la reunión del Comité en que se efectuó su elección. El reconocimiento e inscripción ante las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios objeto de su fiscalización se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de este Decreto.
- Así mismo, informará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de la conformación del Comité y de su elección como vocal de Control. Para ello deberá presentar copia del acto administrativo de reconocimiento del Comité, expedido por el alcalde municipal y copia del acta de la reunión del Comité en que se efectuó su elección como vocal de Control.

- Informar a la comunidad acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos domiciliarios, y ayudarlos a defender aquéllos y a cumplir éstos.
- Recibir informes de los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales del respectivo servicio acerca del funcionamiento de las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios objeto de su fiscalización, evaluarlos y promover ante éstas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas que sean competencia de cada una de ellas.
- Dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que le formulen al Comité.
- Rendir trimestralmente al Comité informe de las labores adelantadas en ejercicio de sus funciones y recibir del mismo sus observaciones.
- Custodiar y llevar el registro de los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales que cumplan con los requisitos de Ley y que hayan asistido a la asamblea constitutiva, o que con posterioridad a ella desean participar en la asamblea de usuarios.
- Presidir las Asambleas de Usuarios y la Junta Directiva del Comité.
- Ser miembro de las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios de orden municipal, o del comité de estratificación local, cuando sea designado por el alcalde.
- Ejercer las funciones que le delegue el Comité en pleno.
- Someter a la vigilancia del fiscal los libros de cuentas de la Tesorería del Comité.
- Las demás que le asigne la Ley.

En este caso,

la participación no se diseña como una dinámica pasiva, a la cual pueda recurrir la empresa para avalar sus decisiones: por el contrario, se concibe como una fuerza comunitaria proactiva, que además de controlar participa

en la gestión mediante la presentación de peticiones para influir en la planeación y en la toma de decisiones (Méndez, Garzón de G.J. y Lizcano, J., 1997).

Un aspecto que podría generar un desestímulo a la participación de la comunidad en este tipo de organizaciones es el previsto en el artículo 27. 6 de la Ley 142 de 1994, que establece que los vocales de Control Social de los Servicios Públicos sólo podrán formar parte de las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos oficiales del orden municipal. Esto, ante la realidad del país y las políticas estatales de vincular al sector privado en la gestión de los servicios públicos, hace que sean pocos los espacios donde los vocales puedan intervenir directamente en la gestión de una empresa, es decir, sólo les queda los espacios “de gestión y fiscalización indirecta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 142 de 1994” (www. Superservicios.gov.co, 2005)

Lo anterior se explica debido a la naturaleza y en el régimen jurídico de las empresas de servicios públicos domiciliarios, ya que la Ley 142 de 1994 establece que éstas serán sociedades por acciones, siendo los espacios de las directivas son reservados a los accionistas, lo cual no está vedado al usuario en general.

Adicional a lo anterior se puede observar el papel que juega la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como apoyo a los procesos de participación de la comunidad en relación con los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos.

La Superintendencia de Servicios Públicos “Es un organismo de carácter técnico, creado por la Constitución de 1991 para que, por delegación del Presidente de la República, ejerza el control, la inspección y la vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios” (Superservicios, 2005).

Llama la atención, y podría mirarse como una muestra del grado de interés del constituyente de 1991 por los temas relacionados con los servicios públicos, que es la única superintendencia creada por la Carta Política.

En cuanto a su relación con la comunidad usuaria de los servicios públicos domiciliarios, y en especial con los Comités de Desarrollo y Control Social y sus vocales de Control, la Superintendencia de Servicios Públicos desarrolla las siguientes tareas:

Proporciona la orientación y el apoyo técnico necesarios para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia y control. Apoya las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social y proporciona los instrumentos básicos de información y capacitación para los vocales de control (tomado [www.Superservicio.gov.co](http://www.Superservicio.gov.co), 2005).

## 5. Servicio público

El concepto de “servicio público” es una noción “contradicha”, respecto a la cual existen tantas definiciones como autores se ocupan de ella (García, 1994), ya que a través de la historia esta expresión ha cambiado, siguiendo el ritmo evolutivo del Estado.

Gastón Jeze, por ejemplo (citado por Fundesarrollo, 2002), afirmaba que “existía servicio público cuando el legislador crea procedimientos especiales, modificables por la administración, para que los agentes estatales garanticen la atención de esas necesidades con subordinación del interés privado al interés general.”

De otra parte, Duguit (1921) sostiene que se puede entender por servicio público toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes. Esta definición muestra la visión muy tradicional de lo que es el servicio público, el cual requiere un servicio al público desarrollado por el Estado y para satisfacción de necesidades públicas.

Es importante resaltar que entre 1950 y 1960 la noción clásica de servicio público entra en crisis por los diferentes roles que asume el Estado y porque el servicio público como tal dejó de ser una actividad exclusiva de éste (Herrera, 2002). Hoy, los servicios públicos siguen siendo responsabilidad del Estado, pero pueden ser prestados también por particulares, tal como lo establece el artículo 365 de Cons-

titución Política de Colombia: “Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares”.

Para Antúnez (2003),

los servicios públicos no sólo se entienden como la oferta de elementos para la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de la comunidad, si no que más bien como una amplia gama de instrumentos y de medidas con las cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico.

Viendo el actual papel que desempeña el Estado en lo que respecta a los servicios públicos, se puede afirmar que el concepto de servicio público ha sufrido cambios, debido a la intervención de aquél en la economía, la regulación de los servicios y la entrega a particulares de ciertas actividades que antes eran de competencia exclusiva del Estado.

Por lo tanto, no se puede afirmar que servicio público es el prestado exclusivamente por el Estado, sino aquel conjunto de actividades que deben ser aseguradas por éste para beneficio general (artículo 365 de la Constitución Política de Colombia).

El mismo artículo 365 dice que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado directa e indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. De acuerdo con lo establecido en el mencionado artículo, resulta evidente que el propósito del constituyente no es los servicios públicos sean prestados en primera instancia por el Estado, sino de manera supletoria, y éste debe reservarse las funciones de regulación, control y vigilancia.

Por “servicio público” debe entenderse aquellas

actividades dirigidas a la comunidad, destinadas a satisfacer necesidades básicas y cuyo suministro esté organizado de una manera metódica, uniforme y persistente, de manera gratuita o mediante el pago de una tarifa

o estipendio. El servicio público, al ser “público”, debe ser gestionado en nombre de la comunidad o, al menos, por un acto ampliamente aceptado por ésta. Igualmente, debe ser ofrecido en forma precisa y según patrones de fácil comprensión para toda la masa potencial de usuarios. Por último, debe estar al alcance de todos los miembros del cuerpo social, en condiciones de equidad y bajo estrecha vigilancia del estado” (Jaramillo, 2005).

Esta última definición reúne varias características y aspectos de lo que se considera servicio público.

Todo el régimen actual de los servicios públicos domiciliarios en Colombia permite visualizar el nuevo concepto de servicio público y el papel del Estado frente a ellos.

Las leyes 142 y 143 de 1994 abrieron los espacios para que los particulares, bien sea a través de sociedades o por intermedio de comunidades organizadas, presten los servicios públicos domiciliarios, dentro de los espacios de la libre competencia, y el Estado se reserva su papel de vigilancia y control a través de la Superintendencia de Servicios Públicos y la regulación del mercado y la competencia a través de las Comisiones de Regulación que existen para cada servicio público domiciliario: Comisión de Regulación de Agua Potable, Comisión de Regulación de Energía y Gas y Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Al respecto Vidal (2000) dice: “Los jóvenes estudiantes de derecho pueden tener de la vida ciudadana ideas sobre el servicio público diferentes de las que profesaban las generaciones anteriores”.

Afirma el autor que estamos acostumbrados a las privatizaciones, a que los servicios públicos estén en manos de particulares, y eso es cierto; basta ver a nuestro alrededor y observamos que la mayoría de los operadores de los servicios públicos en nuestra ciudad son privados o con participación de capital privado.

## 6. Servicios Públicos Domiciliarios

Palacio (1999) sostiene:

Los Servicios Públicos Domiciliarios son actividades organizadas para permitir el disfrute de ciertos bienes (como el agua) o servicios (como el aseo) que se requieren para que el domicilio cumpla con sus funciones de protección, intimidad y productividad del trabajo.

Este tratadista considera que los servicios públicos domiciliarios son una especie del género servicios públicos, refiriéndose en este caso a las actividades orientadas a proporcionar a la persona ciertos “bienes de consumo” que no se agotan con su uso; o un beneficio que no se materializa en bien tangible, susceptible de apropiación y almacenamiento”. Lo anterior hace referencia a las propiedades o características de los servicios de agua potable, luz, gas y energía, los cuales son ofrecidos al usuario para su uso inmediato (aunque eventualmente puedan ser almacenado, pero esto último no forma parte de su esencia) o a lo inmaterial de los servicios de teléfono, alcantarillado o aseo.

Palacio agrega que los servicios públicos domiciliarios son todas las actividades ordenadas para la generación o captación, transformación, transmisión o transporte, distribución y prestación masiva de aquellos bienes o servicios de naturaleza homogénea que todos los residentes en el país requieren en forma continua en su lugar de habitación.

Vale resaltar que la expresión “servicios públicos domiciliarios” aparece por primera vez en nuestro ordenamiento en la Constitución de 1991, y fue desarrollada, tal como lo ordena la Carta Política, en la Ley que regula dicho sector: 142 de 1994 (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2001).

La Ley 142 de 1994 en su artículo 1º. dice que son servicios públicos domiciliarios los siguientes: “Acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible”.

## CONCLUSIONES

Si bien la Constitución Política de 1991 marca un hito en materia de participación ciudadana y social en todas las esferas públicas, y en especial de los servicios públicos domiciliarios, al parecer y compartiendo el criterio de varios de los autores mencionados, no existe una apropiación de los espacios participativos por parte de la comunidad, y cuando son utilizados por ésta no generan los resultados que se describen en la norma.

Ciertos municipios y distritos pudieron asumir, con las dificultades propias de cada proceso, los cambios de la política estatal de los servicios públicos; pero la gran mayoría de las poblaciones del país que tanto lucharon por la descentralización y por espacios de participación no han logrado traducir esas normas en resultados concretos de bienestar o mejoría para la calidad de vida de sus habitantes.

Muchas veces, la participación comunitaria valida actuaciones que no atienden el clamor de la comunidad, o lo discutido y aprobado en comités o grupos no es lo más conveniente, porque igualmente obedecen a intereses particulares o a visiones de corto plazo que están por fuera de la lógica de los procesos que generen sostenibilidad en todo sentido.

Eso puede explicar por qué a pesar de todos los espacios de participación ciudadana y social que existen en nuestro país, lo anterior no se traduce en mejores condiciones de vida de las comunidades menos favorecidas.

Se puede agregar que la comunidad en general considera que los espacios de participación se fundamenta en la oportunidad de elegir y ser elegidos, pero no en la posibilidad de ser actores de sus propias soluciones, cuando es posible a través de organizaciones sociales ser gestores de servicios, tal como lo establece la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

## Referencias

- ANTÚNEZ, I. (2003). *Servicios Públicos Urbanos y gestión Local en América Latina: problemas, metodologías y políticas*. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas.
- BOLÍVAR, I. (2001). *Estado y Participación ¿La centralidad de lo político? Movimientos Sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, CES.
- CÁRDENAS, M. (1993). *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*. Bogotá: Fescol.
- CASTRO, J. (1986). *Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (2003). Bogotá: Leyer.
- CORDOBA, J. (1995). *Calidad de atención a los usuarios de las empresas de servicios públicos domiciliarios*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, Biblioteca Jurídica Dike.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998). *El agua y las organizaciones sociales. Cinco estudios de caso*. Bogotá: Fescol.
- DUGUIT, L. (1921). *Manual de Derecho Constitucional*.
- FONT, J. (2004). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Madrid: Ariel.
- FORERO, C., CARDONA, G. y CÓRDOBA, C. (1999) *Planeación Participativa "Estrategia de Paz"*. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación.
- FUNDESARROLLO (2002). *Los Servicios Públicos Domiciliarios en la Constitución de 1991*. Barranquilla.
- GARCÉS, M. (1997). *Democracia participativa política y democracia social*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- GARCÍA MAYNES, E. (1980). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- GARCÍA HERREROS, O. (1994). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda.
- HERRERA, A. (2002). *Aspectos generales del Derecho Administrativo*. Barranquilla: Uninorte Ediciones.
- JARAMILLO, R. (2005). *La encrucijada de los Servicios Públicos*. Bogotá: Norma.
- JORDAN, R. y SIMIONI, D. (2003). *Gestión Urbana para el desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- MENDEZ, J., GARZON, DE G. J. y LIZCANO, J. (1997). Participación ciudadana y Desarrollo. *Revista Supervisión*, año 1, N° 3. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos.
- PALACIO, H. (1999). *El derecho de los Servicios Públicos*. Bogotá: Derecho Vigente.
- PEÑA, J. y otros (1991). Participación ciudadana en las políticas de desarrollo municipal Agustín Codazzi.

- PROGRAMA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO COSTA PACÍFICA CONVENIO ALA 92/39 (1998). *Evaluación de Impacto en el Área Social*. Cali.
- ROJAS, M. (1996). Las organizaciones de base como generadoras de participación comunitaria y su incidencia en el desarrollo humano de la comunidad del Por Fin de la ciudad de Barranquilla. Tesis de Maestría no publicada, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).
- RUBIO-CARRACEDO, J. (2003). *Pluralismo, multiculturalismo y ciudadanía compleja. Reflexiones para un mundo plural*. Madrid: Editorial Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.
- SANABRIA, G. (2001). Participación Social y Comunitaria. Reflexiones. *Revista cubana de Salud Pública*. Tomado de [www.bvs.sld.cu](http://www.bvs.sld.cu)
- SÁNCHEZ, D. (1996). *Democracia y Política en Colombia*. Bogotá.
- SÁNCHEZ, A. (1995). *Procesos urbanos contemporáneos*. Bogotá. Fundación Alejandro Ángel Escobar. Colección María Restrepo de Ángel.
- SARRIÁ, M. (1978). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Publicaciones CEIDA.
- SOLARTE, G. (2003). *Cooperación Local y Ciudadanía*. Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2004). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (1998). *Manual para el Control y la Gestión de los Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2003). *Participación y Control de la Ciudadanía para el control ciudadano de lo Público*. Bogotá.
- URIBE, M. (2001). Las promesas incumplidas de la Democracia Participativa. *Revista Análisis Político*.
- VARGAS, A. (1994). *Participación Social y Democracia. El papel de la Personería*. Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.
- VELÁSQUEZ, F. (1997). *Ciudad y Participación*. Cali: Editorial Univalle.
- VIDAL, J. (2000). Mito y Realidad del Servicio Público. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá.
- ZAMUDIO, J. (2003). *La democracia Participativa en la Constitución de 1991*. Participación y Control Social de la ciudadanía en la Gestión de lo Público. Bogotá: Instituto UNIJUS, Facultad e Derecho, Ciencia Política y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

## **Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Sentencia N° C-180 de 1994

Sentencia C- 585 de 1995

## **Fuentes de Internet**

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)

[www.bvs.sld.cu](http://www.bvs.sld.cu)