

CARENCIA DE HERRAMIENTAS DE VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL AL FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA

Emilio Alfonso Arias Mendoza¹
Yudelys Margarita Escobar Álvarez²

RESUMEN

El debate con el cual se compromete este artículo trata con detenimiento y profundidad la afectación real producida por la ausencia de herramientas para efectivamente tener una lupa vigilante sobre uno de los brazos más importantes del estado social de derecho. Se encuentran falencias estructurales y legislativas dentro de la necesaria intervención social vigilante de los procesos de redistribución de ingresos en el marco de los servicios públicos domiciliarios en Colombia que han de ser el núcleo base de la presente investigación.

La revisión bibliográfica es un elemento primordial en la construcción del presente artículo, y la identificación de los abismos legislativos que definitivamente fracturan el esquema proteccionista de nuestro estado. Se concluye claramente con la necesidad de expedir normativas claras y precisas que orienten la construcción de un modelo vigilante y estricto respecto a la creación y protección de los fondos de solidaridad y redistribución.

Palabras claves: Vigilancia, control social, servicios públicos domiciliarios, fondo de solidaridad, redistribución de ingresos.

Abstract

The debate with which this article is committed careful and detainee is to deepen the real effect produced by the absence of tools to effectively have a watchful eye on one of the most important arms of the social state of law. Structural and legislative failures are found within the necessary vigilant social intervention of the processes of redistribution of income within the framework of the public services domiciles in Colombia that have to be the nucleus of the present investigation.

The bibliographical revision is a primordial element in the construction of the present article, and the identification of the legislative abysses that definitively fracture the protectionist scheme of our state. It is clearly concluded with the need to issue clear and precise regulations that guide the construction of a vigilant and strict model with respect to the creation and protection of solidarity and redistribution funds. Key words: Surveillance, social control, home public services, solidarity fund, redistribution of income.

¹ Abogado, egresado Universidad Popular Del Cesar, Valledupar. Correo electrónico: emilioarias23@hotmail.com

² Abogada, egresada Universidad Simón Bolívar, Barranquilla. Correo electrónico: yudelys22@hotmail.com

Introducción

De conformidad con la ley 142 de 1994 en su artículo 89 los concejos municipales o distritales están en la obligación de crear “*fondos de solidaridad y redistribución de ingresos*”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos. Los recursos de dichos fondos serán destinados al dar subsidios a los usuarios de menores ingresos (Estratos 1, 2 y 3) para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. Se cumple, de esta manera con un principio constitucional de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuesto de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Alrededor del tema de las herramientas de vigilancia y control social al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios en Colombia no existen investigaciones precedentes que permitan tener una base académica previa; sin embargo, existen algunas investigaciones que dan cuenta de los procesos de estratificación y de cómo se han desarrollado los mismos, tema que tiene una estrecha relación con la premisa investigativa aquí planteada.

En este sentido, esta investigación pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevos y mejorados mecanismos de control ciudadano que le permitan a los colombianos ejercer una labor mucho más acorde a las necesidades de prestación de los servicios públicos domiciliarios, cuya prestación debe entenderse como el desarrollo de los fines del Estado mismo.

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.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo presenta: en primer lugar, una conceptualización alrededor de la necesidad de vigilancia y control social de los recursos provistos para los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios para luego presentar las fuentes de ingresos de dichos fondos; y segundo, proponer posibles alternativas de solución al problema jurídico planteado, para finalizar con la presentación de las conclusiones construidas a partir de las discusiones presentadas.

Metodología

Diseño. Esta investigación utiliza un tipo de investigación descriptiva, determinada por la necesidad de reconocimiento de situaciones costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos,

sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. El investigador no es mero tabulador, sino que recoge los datos sobre la base de una hipótesis o teoría, expone y resume la información de manera cuidadosa y luego analiza minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

Delimitación Espacial. Esta investigación se remite a estudios dentro del territorio Colombiano, por lo que corresponde titularla como una investigación de tipo nacional.

Delimitación Temporal. La investigación es contemporánea, teniendo en cuenta que se tratará de un problema que se vislumbra a las luces de una ley vigente, y está enfocado a la vigilancia y control social de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

Delimitación de Contenido.

1. Exploración conceptual respecto a la vigilancia y control social de los recursos provistos para los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios.
2. Generación de conocimiento respecto a las fuentes de ingreso de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios.

Problema jurídico

El Estado Colombiano dentro de sus pilares fundamentales a la hora de atención de necesidades básicas insatisfechas ha fijado una posición clara frente a los servicios públicos domiciliarios creando legislación que solvente o equilibre la capacidad de pago con la que cuentan los hogares usuarios

de servicios públicos domiciliarios, resulta importantísimo el conocimiento respecto a la vigilancia y control social de estos fondos y la redistribución de ingresos pues mediante una certera aplicación o uso de los mismos es como lograremos estrechar un poco el abismo social que tiene grandes rasgos marcados en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

En este sentido, se busca darle respuesta a la siguiente pregunta problemática:

¿Son suficientes las herramientas brindadas para el control social a los fondos de solidaridad y redistribución en los servicios públicos domiciliarios en Colombia?

Necesidad de vigilancia y control social de los recursos provistos para los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios

Los Servicios públicos domiciliarios y las herramientas de vigilancia y control social.

Dentro de un Estado Social de Derecho hay un altar fijado por los principios que lo constituyen, en especial observancia a esos criterios será fundada una estructura que velará en el caso ideal por la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, además propender por la satisfacción de sus necesidades.

El alcance social que tienen los servicios públicos domiciliarios es grandísimo y solo una estructura legal comprensiva de esto salvaguardará el acceso efectivo a estos servicios por parte de cada uno de los hogares Colombianos, pero esto no es total y

definitivo; en muchas ocasiones se encuentra truncado por la ausencia de posibilidades económicas para acceder a los mismos.

El Estado en aras de atenuar este bache que divide el efectivo acceso a los servicios públicos domiciliarios creó fondos de solidaridad y redistribución de ingresos que tienen como fin esencial subsidiar una parte del pago total de la facturación emitida por las empresas prestadoras de servicios públicos. Frente a la necesidad de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado Colombiano que se funda en el llamado Estado Social de Derecho, donde la garantía de derechos por parte del supra ente llamado Estado, representa una de las prioridades, aparecen un sinnúmero de mecanismos diseñados para permitir que, en esta economía imperfecta, las personas que menos ingresos tienen puedan gozar de la prestación de servicios públicos domiciliarios a pesar de su bajo poder adquisitivo entre estos mecanismos se encuentran los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, espacios diseñados para subsidiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

La manera como se distribuyen estos fondos y la satisfacción de las necesidades de los más vulnerables representa un gran reto en materia de planeación municipal, toda vez que, son los municipios los encargados de constituir el fondo y asignar el monto de los subsidios que en últimas lo que determinan son el acceso a una mejor calidad de vida por parte de los ciudadanos.

El control fiscal que además resulta importantísimo a la hora de evaluar la integridad en el compromiso social con el que cuenta el estado y las empresas prestadoras de servicios públicos justifica plenamente esta investigación.

En la Ley 142 de 1994 se incorporan lineamientos para la defensa de los derechos de los usuarios y se fortalece el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión de las empresas prestadoras, mediante los Comités de Desarrollo y Control Social, con el fin de propiciar el mejoramiento empresarial, e incrementar la cobertura y la calidad de los servicios públicos domiciliarios.

De esta forma la normativa hace una exposición de los fondos de los cuales se han hecho estudios dentro de este trabajo investigativo y las instituye como una figura que se ve permeada por el control social y ciudadano en la fiscalización de los prestadores de servicios públicos en cada distrito, municipio y departamento.

Dándole vida al ámbito social que deben llevar impresos los S.P.D en Colombia, la normativa del año 1994 que reglamenta esta materia, en su artículo 89 consagró la creación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI, cuyo objetivo, según la doctrina es el de canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos

puedan pagar los servicios públicos domiciliarios³".

En el marco de las competencias de las empresas de servicios públicos en Colombia asignadas por la Ley 142, se tiene que los municipios a través del art. 89, permite la creación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, cuyos montos se cargan al presupuesto de la entidad territorial; por tanto, el dinero de recaudo que deberá transferir cada empresa prestadora de servicios públicos; haciendo especial claridad en la finalidad de dichos fondos que no es otra que permitir que los usuarios de la clasificación socioeconómica ubicados del 1 al 3 puedan pagar sus servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, el Decreto 565 de 1996⁴, que reglamentó el artículo 89 de la Ley 142 de 1994⁵, señaló la naturaleza de los FSRI en los siguientes términos:

"Artículo 4. Naturaleza de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 deben constituir los concejos municipales y distritales y las asambleas, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las cuales se

contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios"

Sobre la incorporación de tales recursos a los FSRI, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁶ han precisado que:

"Tanto el factor que se aplica a los usuarios de los estratos altos - cuya naturaleza tributaria se deduce de ser una erogación obligatoria destinada a una finalidad pública y sin contraprestación - como los "aportes directos", se contabilizan, registran e incorporan en los respectivos presupuestos de la nación, los departamentos, los distritos y los municipios, pues, al destinarse ambos recursos a la financiación de los subsidios para pagar las tarifas de los usuarios de menores recursos, configuran gasto público, que no puede hacerse sino se incluye en aquéllos (C.P., art. 345)".

Definiendo los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos la doctrina anota:

"El Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos es, como ha quedado explícito desde un principio, una cuenta dentro del respectivo presupuesto de la entidad a la que pertenece. A través de ella se contabilizarán todos los recursos que, en virtud de la decisión de la administración territorial correspondiente, se

³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil tres (2003) Radicación No. ACU- 25000-23-24-000-2002-02855-01 Actor: Marino Bravo Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá.

⁴ DECRETO 565 DE 1996 Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

⁵ LEY 142 DE 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁶ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia No. C-566 de 1995.

*destinen para otorgar subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios*⁷.

Ahora bien, en cuanto al manejo de dicha cuenta a nivel municipal, siendo que el FSRI se constituye con recursos públicos de destinación específica, su manejo presupuestal se lleva a cabo a través de una cuenta especial sin personería jurídica, con contabilidad separada.

Por tanto, su manejo configura gasto público, lo cual conlleva la implementación de un procedimiento administrativo y contable con el objeto de canalizar los recursos al fin previsto en la ley, para lo cual se expedirán las disposiciones municipales que sean compatibles con las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Público necesarias para implementar gestiones de tipo administrativo y contable que desarrollen las obligaciones legales impuestas para su administración.

Fuentes de ingresos de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios en Colombia

Las fuentes de financiamiento de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos se exponen como el fundamento del inicio problemático de la presente investigación bajo la premisa puntual de ser la orientación de la vigilancia y control que debe existir

frente a estos dineros; el criterio orientador está dotado de las luces que le imprime el contenido de las fuentes que detalla el Decreto 849 de 2002⁸:

- *“La diferencia de los aportes solidarios de los estratos 5,6, industrial y comercial, sobre los subsidios otorgados a los estratos 1, 2 y 3.*
- *los recursos de otros fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del orden municipal, departamental y nacional,*
- *las regalías por explotación de recursos naturales no renovables del Estado,*
- *los recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial,*
- *los rendimientos de los recursos, derechos y bienes aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales,*
- *los rendimientos de los bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados por entidades oficiales o territoriales,*
- *las donaciones de particulares,*
- *las utilidades y excedentes de las empresas distritales de servicios públicos domiciliarios, autorizados por el Consejo de Política Económica y Fiscal, CONFIS Distrital,*
- *el porcentaje que determine la Secretaría de Hacienda Distrital de los recursos asignados a Bogotá por la participación de Propósito General del Sistema General de Participación (Ley 715 de 2001), y*
- *otros recursos presupuestales”*

Un caso que merece la exploración puntual es el del Distrito Capital de Bogotá: dos aspectos que generan trascendencia para el

⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil tres (2003) Radicación No. ACU- 25000-23-24-000-2002-02855-01 Actor: Marino Bravo Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá.

⁸ Concejo de Bogotá, (2007) PROYECTO DE ACUERDO No. 047 DE 2007 "por medio del cual se adiciona el acuerdo distrital 31 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos".

provecho investigativo son enumerados dentro del listado anterior; estos son:

1. El aparte titulado como “El porcentaje que determine la Secretaría de Hacienda Distrital de los recursos asignados a Bogotá por la participación de Propósito general del sistema general de participación”. Al respecto se evidencia que queda sujeto al arbitrio de una dependencia distrital el porcentaje de asignación de recursos por parte del distrito, que resulta contrario a cualquier tipo de control. Es decir, esta no se encuentra vinculada de ninguna forma al control social que si bien enuncian en varios apartes legislativos no se encuentra con verdaderos componentes funcionales que permitan coadministrar la disposición y regulación de estos fondos⁹.

2. A pesar de lo dispuesto en el Acuerdo 31 de 2001 y en su decreto reglamentario, el 362 de 2003, para las vigencias fiscales de 2004 y 2005 no se abrió la cuenta correspondiente al FSRI en el presupuesto distrital. Para la vigencia de 2006 el Fondo se incluyó en el presupuesto de gastos como una cuenta (código 3-3-2-02-16) adscrita a la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, en la que se registraron \$ 23.011.792.950, de los cuales \$ 11.792.950 procedían de recursos del Distrito Capital y \$ 23 millones de transferencias de la Nación.

Se demuestra el bajo interés demostrado y la ponderación caprichosa del distrito que resulta casi desinteresado en una asignación

respetuosa de los criterios legales para la consecución de fines estatales tan preponderantes e importantes como estos, el destino de los recursos arroja \$11.792.950 que no resultan para nada equilibrados con el deber de juntar valores que entre ellos solo suman abismos que impiden algún tipo de armonía social.

Hacia una nueva forma de vigilancia y control social de los recursos provistos para los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en los servicios públicos domiciliarios

El autor Jorge Dussan Hitscherich en su obra “El Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios¹⁰” se manifiesta respecto a la utilidad, origen y del compromiso de los gobiernos locales respecto a reglas claras de los fondos de solidaridad:

“Es importante señalar que la mayor parte de subsidios deben partir de la contribución de los usuarios de mayores ingresos, por lo que es indispensable que los municipios organicen objetivamente los grupos de población según cada estrato, para garantizar un mínimo de recursos con el fin de destinarlos a los subsidios de los verdaderos necesitados”.

Queda claro respecto a la posición del autor cuando entiende la dinámica de redistribución de ingresos y la finalidad que es permear esos vacíos que ha dejado la desigualdad social que ha perturbado y trastocado en muchas ocasiones el cumplimiento de funciones del estado social de derecho.

⁹ Ibídem.

¹⁰ DUSSAN. Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Pontificia Universidad Javeriana, colección profesores 38, Primera edición. (2005)

Pero la obligación no queda solo en manos de esos usuarios con mayores ingresos, también existirá presupuesto estatal para incorporarse a este mismo fin pero deberá ser justificado, motivado y reglado. Del mismo texto de Dussan Hitscherich es tomado:

“Además con el fin de que los municipios puedan ser beneficiarios de partidas de presupuesto nacional para subsidiar a los usuarios de menores ingresos, la superintendencia debe certificar que la estratificación ha sido aplicada correctamente por las empresas”.

Resultaría inmensamente preocupante que las empresas de servicios públicos domiciliarios cambiaran a su antojo la información respecto a la cantidad de predios que se encuentran en capacidad de contribuir a este fondo de solidaridad, pues terminaría el estado asumiendo costos que no le competen.

Por su parte, Alberto Montaña Plata, dentro del texto “Régimen Normativo” de los servicios públicos domiciliarios en un aparte hace un importante aporte para entender la naturaleza de la prestación del servicio público domiciliario en los siguientes términos: *“En conclusión, el efecto principal de la publicatio es que el estado determina discrecionalmente las condiciones esenciales de prestación del servicio, lo cual generalmente hace mediante el otorgamiento de un título precario”*

Carlos Alberto Atehortúa Ríos¹¹ en su libro “Régimen Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios” menciona:

“El elemento esencial caracterizado del derecho público en relación con el régimen tarifario, se expresa en la solidaridad de la tarifa, pues el estado interviene a favor de los sectores más pobres de la población identificados como estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 a fin de garantizar que ellos tendrán acceso a los servicios. Son varias las vías de intervención del estado en este sentido:

- a) Se ordena la creación de fondos de solidaridad de subsidios, para los estratos más bajos.*
- b) Se establece una política general de fondos sectoriales a fin de garantizar la expansión del sector.*
- c) Se fijan reglas especiales de financiación para atender la expansión de los servicios a los estratos socioeconómicos más bajos.”*

Atehortúa Ríos¹⁰ también se permite aportar esta apreciación respecto a la precisión que se debe contener al detallar respecto al término servicios públicos en la misma obra: *“Admite varias calificaciones todas con consecuencias jurídicas y de diferente alcance; así puede hablarse de servicios públicos en general o simplemente servicios públicos, servicios públicos esenciales, servicios públicos básicos o servicios públicos domiciliarios”*

Discusión

La Constitución de 1991 transformó a Colombia en una democracia participativa, generando espacios de expresión de la

¹¹ ATEHORTÚA, Carlos. Régimen Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios. Biblioteca Jurídica Dike. 1998. Primera Edición ¹⁰ Ibidem.

soberanía popular en todas las áreas y actividades de la Nación, sean éstas, institucionales o particulares; en este sentido, la voluntad popular, y la participación ciudadana se reinventó asumiendo un nuevo protagonismo que antes no había tenido.

En materia de servicios públicos el tema de la participación ciudadana también se hizo presente, por tanto, el control social en esta materia aparece amparado en lo determinado por el artículo 369 de la Carta, donde la vigilancia de la gestión y fiscalización de la prestación, mediante los Comités de Desarrollo y Control Social se convierten en el marco para el establecimiento de una nueva relación entre el ciudadano y los prestadores de servicios públicos.

Bajo lo anterior, esta norma de carácter nacional representa la estructura básica mediante la cual los ciudadanos, por iniciativa propia, se reúnen a través de un cuerpo colegiado, con la condición de ser usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de los servicios públicos, para la vigilancia de la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.¹²

En este marco, se tiene que en el plano legislativo se encuentra plagado de elementos que dan la imagen inicial de un sistema garantista y proteccionista que brinda plena participación ciudadana viendo

así una estructura respetuosa del control social.

La prestación y cobertura de los servicios públicos, en general, y especialmente de los domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible), está supeditada no sólo a la capacidad financiera, técnica y administrativa de las respectivas empresas, sino a la demanda y capacidad de pago de los usuarios¹³.

Se presenta entonces que, las fórmulas para fijar las tarifas de estos servicios están determinadas no sólo por el consumo correspondiente, sino por los costos y los gastos propios de la operación (expansión, reposición de equipos, mantenimiento), aumentos de productividad, etc. Naturalmente que, en la fijación de los costos deberá actuarse racionalmente, evitando todo exceso que perjudique al usuario.

Para la asignación de las tarifas por concepto de servicios domiciliarios cobran especial importancia los llamados subsidios a la demanda, los cuales entran en la escena nacional bajo la intención de generar oportunidades de acceso a los servicios públicos domiciliarios, que como sostiene la legislación nacional representan el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado, en este sentido, se tiene que los subsidios *aseguran una demanda efectiva y*

¹² Berrera F. y Barragán D. (2007) DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN COMUNAL. PROGRAMA FORMACIÓN DE FORMADORES PARA LA ORGANIZACIÓN COMUNA.

¹³ Corte Constitucional colombiana (1998) Sentencia C-086.

*una prestación organizada de estos servicios, reduciendo los riesgos de cartera para los prestadores del servicio.*¹⁴

Se presenta además que, según lo establecido por la Corte Constitucional, el recaudo por tarifas debe cubrir los costos de prestación eficiente del servicio de una empresa, so pena de ponerse en riesgo la prestación y calidad del servicio. En este sentido, los subsidios otorgados deben estar condicionados a los recursos disponibles para tal fin y a la efectividad del recaudo. En la medida en que no se cuente con dichos recursos, las tarifas de los estratos bajos tendrán que aumentar hasta niveles que superan su capacidad de pago, poniendo en riesgo la suficiencia financiera de las empresas.

La ley 142 de 1994 enumera las funciones de los FSRI, y a lo largo de la producción normativa que data desde la existencia de la mentada ley encontramos reglas de juego que permiten la inclusión de este grupo de vigilancia; que si bien el legislador ha instituido de funciones en la práctica las mismas no se materializan debido a la poca conciencia de la ciudadanía en el ejercicio del control ciudadano.

Puede notarse que el análisis que nos hemos permitido de cara al choque normativo y fáctico, expone realidades poco alentadoras respecto del fortalecimiento de las instituciones de control social y vigilancia que tanto requiere este régimen de servicios públicos domiciliarios.

¹⁴ PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 263 DE 2003 CÁMARA, 249 DE 2002 SENADO por la cual se crea el Fondo Nacional de Solidaridad y

Aterrizando directamente en el manejo, distribución, otorgamiento, estructuración y uso de los dineros de los fondos de solidaridad, que como ha previsto el legislador resultan siendo una columna sobre la cual se sostiene este Estado Social de Derecho, prevé solventar las necesidades básicas insatisfechas y que no podrían verse materializadas sin un goce efectivo de estos servicios.

Como en efecto el Estado en muchas ocasiones se ha desligado de la prestación directa de estos servicios nos encontramos con que el enfoque tarifario, si bien se restringe a los componentes establecidos en la Ley 142 de 1994, también es cierto que el ajuste de la misma va ligado a la producción y generación de dividendos para cada uno de los inversionistas de los ahora prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Esto sin duda modifica los pesos de la balanza y convierte al usuario en un elemento clave para la formación del “negocio” de los servicios públicos; estos subsidios se hacen necesarios, ahora más que nunca para buscar un equilibrio comercial y social.

Este declive de la orientación de la Constitución Política Colombiana cuando previó la necesidad de instituir mecanismos efectivos que pudieran solventar esas necesidades ha generado a su vez otra necesidad, la de vigilar y controlar por vía de la ciudadanía cada vez más las actuaciones que en definitiva no cuentan con otro tipo de

Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado.

vigilancia veraz y que genere confianza hacia los asociados.

Por otro lado existe una postura muy clara de nuestra parte al observar que carecen de herramientas que permitan accionar un efectivo uso del control que les predica el legislador, un control puntual que genere coacción positiva y orientada al beneficio social.

La utilización decidida de estos mecanismos, le aporta una plataforma sólida a la solución de la problemática de los servicios públicos al interior de las comunidades y les posibilita acceder a un nivel de vida digno. La acción participativa y la fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios permiten a los ciudadanos ser usuarios y actores en la dinámica del desarrollo de sus propias comunidades¹⁵.

Conclusiones

En este caso puntual nos permitimos desarrollar un esquema a lo largo de esta investigación que afronta una dura posición que desentraña la real efectividad de la voluntad del legislador, y como se desdibuja a lo largo de la aplicación normativa, éste caso nos apunta a una elaboración sintética que regula los comités de vigilancia y control social de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, pero que no tienen poder coercitivo ni injerencia directa en cada una de las disposiciones tomadas alrededor de estos fondos.

Una actitud sombría es notoria en cada una de las regulaciones de cada entidad territorial cuando resulta evidente que la real participación dentro de los comités no corresponde a más de una sexta parte del total de participantes, por medio de un vocal. El reclamo actual de “garras” a estos mecanismos de participación ciudadana no es menos que justa, pues obedece a las necesidades de velar por el correcto uso y distribución de dineros que además resultan ser producto de giro directo por parte del gobierno nacional y los estratos socioeconómicos 5 y 6.

En conclusión, esta investigación arroja resultados que no resultan positivos frente al control que ejerce la ciudadanía a los fondos de solidaridad en materia de servicios públicos, pues si bien se encuentran instituidos en la normativa Colombiana, no existe evidencia alguna que permita colegir que estos tienen una verdadera estructura garantista que permita modificar o condicionar la toma de decisiones en la distribución, uso, políticas, contabilidad y demás actividades relacionadas con la administración de las finanzas propias de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

¹⁵ Procuraduría General de la Nación (2006) Control social Domiciliarios de los servicios públicos, Módulo 6, Momento de Focalización.

Referencias Bibliográficas

ALZATE, María. La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización? Serie Estudios y perspectivas OFICINA DE LA CEPAL EN BOGOTÁ (2006) documento en línea, disponible en http://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Estratificacion_Solidaridad_CEPAL.pdf buscador: Google Fecha 26 de enero de 2016

ATEHORTÚA, Carlos. Régimen Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios. Biblioteca Jurídica Dike. 1998. Primera Edición.

Barrera F. y Barragán D. (2007) DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN COMUNAL. PROGRAMA FORMACIÓN DE FORMADORES PARA LA ORGANIZACIÓN COMUNA. Documento en línea disponible en http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/guia_4_democracia_y_participacion.pdf Google fecha 21 de noviembre de 2016.

CIRCULAR No.18045 Bogotá, D.C. PARA TODAS LAS EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE GAS COMBUSTIBLE DISTRIBUIDO POR RED FÍSICA Asunto: Procedimiento de giro de la contribución de solidaridad - Decreto 201 de 2004. Documento en línea, disponible en <https://www.minminas.gov.co/documents/10180//23517//212463595.pdf> buscador Google fecha 25 de enero de 2016

CIRCULAR No. 045 (9 JUL. 2004) PARA: EMPRESAS DISTRIBUIDORAS Y COMERCIALIZADORAS DE GAS COMBUSTIBLE DISTRIBUIDO POR RED FÍSICA DE: VICEMINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA ASUNTO: FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS – Nuevos formatos para el reporte de las conciliaciones trimestrales de subsidios y contribuciones. Documento en línea disponible en <https://www.minminas.gov.co/documents/10180//23517//211403596.pdf> buscador Google fecha 25 de enero de 2016

CIRCULAR No.18045 Bogotá, D.C. PARA TODAS LAS EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE GAS COMBUSTIBLE DISTRIBUIDO POR RED FÍSICA Asunto: Procedimiento de giro de la contribución de solidaridad - Decreto 201 de 2004. Documento en línea, disponible en <https://www.minminas.gov.co/documents/10180//23517//212463595.pdf> buscador Google fecha 25 de enero de 2016

CIRCULAR No. 045 (9 JUL. 2004) PARA: EMPRESAS DISTRIBUIDORAS Y COMERCIALIZADORAS DE GAS COMBUSTIBLE DISTRIBUIDO POR RED FÍSICA DE: VICEMINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA ASUNTO: FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

– Nuevos formatos para el reporte de las conciliaciones trimestrales de subsidios y contribuciones. Documento en línea

disponible en <https://www.minminas.gov.co/documents/10180//23517//21140-3596.pdf> buscador Google fecha 25 de enero de 2016

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Concepto 174 de marzo 17 de 2011. Documento en línea, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44486>

Concejo de Bogotá, (2007) PROYECTO DE ACUERDO No. 047 DE 2007 "por medio del cual se adiciona el acuerdo distrital 31 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Documento en línea tomado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23076> Google fecha 23 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA (1998) Sentencia C-086 Magistrado ponente Jorge Arando Mejía. Documento en línea tomado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-086-98.htm> Google fecha 21 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA (1998) Sentencia C-566 Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Documento en línea tomado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-566-95.htm> Google fecha 21 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. LEY 142 DE 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Documento en línea tomado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752> Google fecha 23 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil seis (2006) Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00290-01(AP) Actor: JOSE OMAR CORTES QUIJANO Demandado: MUNICIPIO DE EL COLEGIO – CUNDINAMARCA.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil tres (2003) Radicación No. ACU- 25000-23-24-000-2002-02855-01 Actor: Marino Bravo Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá.

COLOMBIA. Congreso de la Republica. (2002) PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 263 DE 2003 CÁMARA, 249 DE 2002 SENADO por la cual se crea el Fondo Nacional de de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado. Documento en línea tomado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrardocumento?p_tipo=11&p_numero=263&p_consec=659 Google fecha 21 de noviembre de 2016.

DAZA, Yenny. (2015) “MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA COMO CONTROL SOCIAL DENTRO DE LOS SERVICIOS

PUBLICOS DOMICILIARIOS” Documento en línea disponible en:

<http://porticus.usantotomas.edu.co/bitstream/11634/418/4/Mecanismos%20de%20participacion%20ciudadana%20como%20control%20social%20dentro%20de%20los%20servicios%20publicos%20domiciliarios.pdf> buscador: Google fecha de consulta: 27 de enero de 2016

DECRETO 565 DE 1996 Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Diario Oficial 42748 de marzo 20 de 1996 Documento en línea disponible en https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1996/dec_0565_1996.pdf buscador Google fecha 28 de enero de 2016

DECRETO 1013 DE 2005 Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Documento en línea disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16218> Google fecha 26 de enero de 2016.

Departamento del Guaviare Municipio de San José del Guaviare ACUERDO N° 006 (ABRIL 08 DE 2009) “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO 09 DE 1998 Y SE CREA EL FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCION DEL INGRESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES Documento en línea, disponible en <http://sanjosedelguaviare-guaviare.gov.co/apc->

afiles/64356336613162633264636266386633/ACUERDO_006_DE_2009_fondo_de_solidadidad_y_redistribucion_de_ingreso.pdf Google fecha 26 de enero de 2016

DIRECTIVA NÚMERO 12 DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACION PARA: GOBERNADORES, ALCALDES MIJNICIPALES Y DISTRITALES, CONCEJOS MUNICIPALES, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS Y AUTORIDADES AMBIENTALES. ASUNTO: EJERCICIO DE CONTROL PREVENTIVO QUE DEBE REALIZAR EL MINISTERIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA EFICIENTE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, EN ESPECIAL EL DE ASEO Y LA PROTECCION A DERECHO DE GOZAR UN MEDIO AMBIENTE SANO. FECHA: AGOSTO 18 DE 2005 Documento en línea disponible en http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//607_directiva12_05.pdf Google fecha 26 de enero de 2016

DUSSAN. Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Pontificia Universidad Javeriana, colección profesores 38, Primera edición. (2005)

Ministerio de Minas y Energía, Circular 18038 30 de agosto de 2007 PARA TODAS LAS EMPRESAS PRODUCTORAS, TRANSPORTADORAS, DISTRIBUIDORAS Y COMERCIALIZADORAS DE GAS COMBUSTIBLE POR RED DE TUBERIA Asunto: Declaración de la Contribución de Solidaridad. Documento en línea, disponible en <https://www.minminas.gov.co/web/guest/normatividad?idNorma=21476> buscador Google fecha 28 de enero de 2016.

MINA, Lina. Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización ECONOMÍA Y DESARROLLO, VOLUMEN 3 NÚMERO 1, MARZO 2004

Documento en línea, disponible en: <http://www.fuac.edu.co/revista/III/III/tres.pdf> Buscador: Google fecha: 24 de enero de 2016.

MONTAÑA, Alberto. Régimen Normativo de los Servicios Públicos Domiciliarios. Editorial: Universidad Externado de Colombia (2010) ISBN 10: 9587105850 ISBN 13: 10.

Procuraduría General de la Nación (2006) Control social Domiciliarios de los servicios públicos, Módulo 6, Momento de Focalización. Documento en línea tomado de http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion_ciudadana/Modulo%206.pdf Google fecha 18 de noviembre de 2016