



DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS FRONTERIZOS

UNIDAD DIDÁCTICA 1

LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO

Autor: Augusto Álvarez Collazos

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL



Facultad: Pregrado

Denominación del programa: Administración Pública Territorial

Nombre de la asignatura: Los Servicios Públicos y el Municipio Fronterizo

Modalidad¹: Virtual

Tipo de asignatura²: Teórico-Práctica

Número de créditos³: 1

Horas de acompañamiento directo: 16

Horas de trabajo independiente: 16

Nombre del autor: Augusto Álvarez Collazos

Corrector de Estilo: Luis Antonio Mayorga

Diagramación: José Ramón Porras Montero

Asesoría Pedagógica y Control de calidad: Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

Fecha última versión: agosto de 2017

ISBN: 978-958-652-615-9

¹ Presencial, distancia o virtual.

² Teórico-práctica o teórica.

³ Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

CONTENIDO



CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	5
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	6
JUSTIFICACIÓN.....	7
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA– IDEOGRAMA.....	7
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	8
UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO.....	10
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	10
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO	10
TEMA 1. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO. CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN.....	11
TEMA 2. ¿CUÁLES SON LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS EN COLOMBIA?	17
TEMA 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....	21
TEMA 4. LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	30
TEMA 5. ALTERNATIVAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	31
TEMA 6. PRINCIPIOS DE EFICIENCIA GERENCIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	34
ESTUDIO DE CASO.....	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	36
GLOSARIO	37

CONTENIDO

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa Oficial de Colombia. Fronteras terrestres y marítimas 17
Figura 2. Servicios públicos locales..... 21

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Derecho a la cultura y a la autodeterminación 15
Tabla 2. Municipios fronterizos de Colombia..... 18



CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA



Si bien la prestación de los servicios públicos en los municipios fronterizos presenta características particulares, no difiere sustancialmente de las modalidades y de la legislación utilizada en los demás municipios colombianos. Por ello, en esta unidad trataremos inicialmente el tema describiendo las características generales de la legislación vigente y luego nos adentraremos en comentarios sobre las posibilidades que ofrece la ley de fronteras acerca del particular.

Una de las críticas que más frecuentemente se escucha sobre el funcionamiento de la administración pública colombiana es la relacionada con la prestación de los servicios públicos a nivel local. Dichas críticas se centran en:

- a) La carencia y limitada cobertura de los servicios.
- b) La deficiente calidad y administración.
- c) Los sobrecostos en la operación de las empresas
- d) Los descuidos de carácter técnico y administrativo.
- e) Las pérdidas por conexiones fraudulentas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Estas apreciaciones negativas no son infundadas. Cualquiera que haya visitado la provincia colombiana o los municipios fronterizos es consciente de todos los problemas y privaciones que deben afrontar los habitantes de la mayoría de los municipios del país.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el escenario en que se expide la legislación de los servicios públicos domiciliarios está marcado por la apertura y la globalización de los mercados, la modernización del Estado y la eliminación de los monopolios estatales.



En esta unidad se define el concepto de servicio público, se identifican sus características y principios básicos y se examinan diferentes alternativas que contempla nuestra legislación para su prestación, organización y funcionamiento.

Igualmente, se establecen criterios generales para la organización de los que están a cargo de la organización municipal. Se relacionan y estudian los principales problemas que afrontan las comunidades locales en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y se exploran, también, las inmensas posibilidades que ofrece la legislación sobre fronteras para establecer convenios con los municipios ubicados en zonas lindantes con otros países.

OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Analizar la problemática general de la prestación de servicios públicos en el contexto particular de un municipio de Colombia, para identificar las alternativas de prestación de cada servicio, las ventajas y desventajas de estas, y las alternativas de integración del municipio fronterizo para la prestación de dichos servicios, tomando en cuenta los criterios generales para la organización municipal.

JUSTIFICACIÓN



Los servicios públicos son las actividades que deben satisfacer necesidades básicas colectivas de manera permanente y continua y cuya responsabilidad es del Estado.

Una atención especial a la problemática de los servicios públicos en los municipios fronterizos facilita la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas.

El panorama actual del sector de los servicios públicos en Colombia se encuentra marcado por la baja cobertura, calidad deficiente y la limitación de la inversión pública.

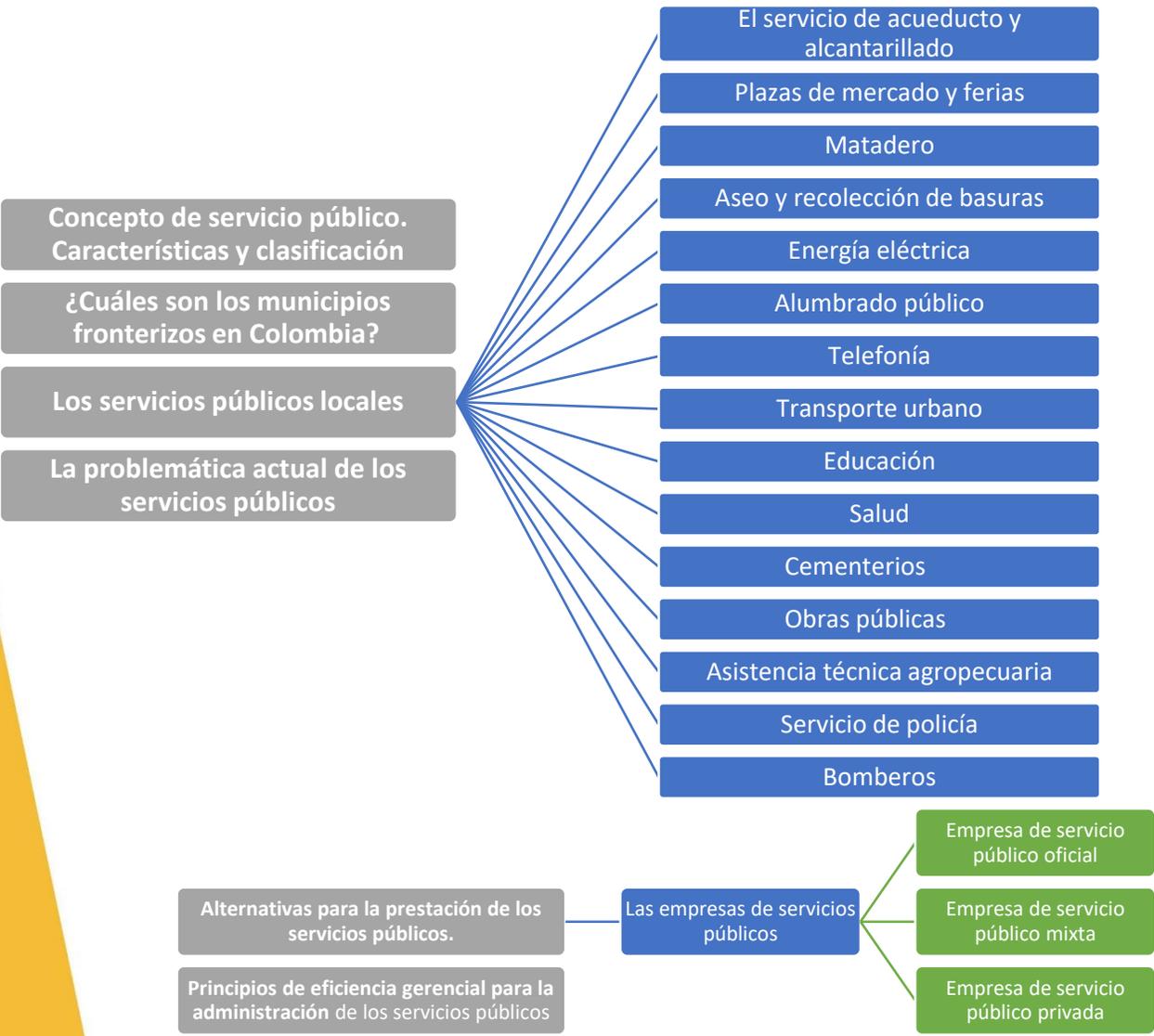
Los servicios públicos son importantes porque ellos determinan la calidad de vida de una comunidad, puesto que garantizan la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Los servicios públicos pueden prestarse a través de empresas estatales, de empresas privadas, ONG y organizaciones de carácter mixto.

La participación ciudadana constituye un factor crítico para mejorar la prestación de los servicios públicos a nivel local, pues a través de esta participación es posible controlar y fiscalizar la prestación de los mismos.

Los conceptos de continuidad, igualdad, adaptación y neutralidad se establecen como principios básicos para la prestación de los servicios públicos.

Los servicios públicos y el municipio fronterizo





COMPETENCIA GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	N° y nombre de la Unidad Didáctica	Estructura temática
<p>Analiza la problemática general de la prestación de servicios públicos en el contexto particular de un municipio de Colombia, para identificar las alternativas de prestación de cada servicio, las ventajas y desventajas de estas, y las alternativas de integración del municipio fronterizo para la prestación de dichos servicios, tomando en cuenta los criterios generales para la organización municipal.</p>	<p>Servicios Públicos en el Municipio Fronterizo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concepto de servicio público. Características y clasificación 2. ¿Cuáles son los municipios fronterizos en Colombia? 3. Los servicios públicos locales <ol style="list-style-type: none"> 3.1. El servicio de acueducto y alcantarillado 3.2. Plazas de mercado y ferias 3.3. Matadero 3.4. Aseo y recolección de basuras 3.5. Energía eléctrica 3.6. Alumbrado público 3.7. Telefonía 3.8. Transporte urbano 3.9. Educación 3.10. Salud 3.11. Cementerios 3.12. Obras públicas 3.13. Asistencia técnica agropecuaria 3.14. Servicio de policía 3.15. Bomberos 4. La problemática actual de los servicios públicos 5. Alternativas para la prestación de los servicios públicos <ol style="list-style-type: none"> 5.1. Las empresas de servicios públicos <ol style="list-style-type: none"> 5.1.1. Empresa de servicio público oficial 5.1.2. Empresa de servicio público mixta 5.1.3. Empresa de servicio público privada 6. Principios de eficiencia gerencial para la administración de los servicios públicos

UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO



RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

En esta unidad se ha definido el concepto de servicio público y se mencionan algunos aspectos de la problemática actual en este campo. Se identifican como problemas centrales la poca cobertura y la deficiente calidad y administración de los servicios.

Se describen las competencias y formas de prestación de los servicios públicos en los municipios colombianos, así como su organización y funcionamiento.

Se detallan las diversas alternativas para la prestación de los servicios públicos municipales: por administración directa centralizada, es decir, mediante organismos que dependen directamente del alcalde; por administración directa descentralizada, a través de empresas industriales y comerciales del Estado; administración por parte de los particulares, y por administración mixta, el Estado y particulares a través de empresas de economía mixta.

Para asegurar la calidad en la prestación de los servicios públicos se ha creado la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, organismo adscrito al Ministerio de Desarrollo. Entre sus funciones se encuentran: vigilar y controlar a las entidades prestadoras de estos servicios, informar y dar concepto a quien se lo solicite, fijar el alcance de las normas, inspeccionar las irregularidades que se presenten y vigilar la estratificación socioeconómica de los municipios en relación con los servicios domiciliarios.

CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO



TEMA 1. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO. CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN

Para León Duguit (1911), constitucionalista francés y uno de los más reconocidos tratadistas sobre derecho público:

“El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes.”

Por lo tanto, debe entenderse que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos.

Siguiendo esta concepción de Duguit, podríamos decir que:



“El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes.”

Los servicios públicos son el desarrollo de actividades cuya razón de ser es satisfacer necesidades básicas de la población de manera continua y permanente, bien sea en forma directa o a través de administraciones delegadas u organizaciones privadas.

Generalmente, los servicios públicos son ejercidos por un organismo, pero también pueden hacerlo los particulares, bajo la autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico permanente. En sentido general, están sometidos al régimen legal de derecho público, pero, también pueden estar sometidos a un régimen de derecho privado, siempre y cuando así lo disponga expresamente la ley.

El tratamiento estatal de la materia de servicios públicos ha pasado por etapas divergentes de transformación (del Estado prestador de servicios al Estado regulador), hacia una nueva regulación jurídica e institucional donde se establece taxativamente la función ejercida por la administración pública como ente rector de las políticas públicas, sujeta al servicio público o interés general, estando en consecuencia al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones.

**TEMA 1.
CONCEPTO DE
SERVICIO
PÚBLICO.
CARACTERÍSTICAS
Y CLASIFICACIÓN**

1.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así (Caicedo, 2006):

- a) Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: planificación, coordinación, dirección, control y evaluación, tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo.
- b) Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por encima de los intereses de quienes los prestan.
- c) La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que lo proporcionan.
- d) Generalmente les sirve un organismo público, pero su prestación puede ser hecha por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado.

1.2. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Existen diferentes tipos de criterios para clasificar los servicios públicos. Mencionaremos a continuación los más conocidos (Caicedo, 2006):

- a) Esenciales y no esenciales: los primeros son aquellos que, de no prestarse, pondrían en peligro la existencia misma del Estado: policía, educación, sanidad. Respecto a los no esenciales, a pesar de satisfacer necesidades de interés general, su existencia o no prestación no pondrían en peligro la existencia del Estado; se identifican por exclusión de los esenciales.



**TEMA 1.
CONCEPTO DE
SERVICIO
PÚBLICO.
CARACTERÍSTICAS
Y CLASIFICACIÓN**



**TEMA 1.
CONCEPTO DE
SERVICIO
PÚBLICO.
CARACTERÍSTICAS
Y CLASIFICACIÓN**

- b) Permanentes y esporádicos: los primeros son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general. En el caso de los esporádicos, su funcionamiento o prestación es de carácter eventual o circunstancial para satisfacer una necesidad colectiva transitoria.
- c) Por el origen del órgano del poder público o ente de la administración que los presta: nacionales, departamentales, distritales, municipales y concurrentes si son prestados por cada una de las personas jurídicas territoriales: nacionales por la República u otros órganos del poder Público.
- d) Desde el punto de vista de la naturaleza de los servicios, se clasifican en servicios administrativos y servicios públicos industriales y comerciales; estos últimos específicamente referidos a las actividades de comercio, bien sea de servicios para atender necesidades de interés general o los destinados a fines lucrativos y no a satisfacer necesidades colectivas.
- e) Servicios públicos obligatorios y optativos. Los primeros los señalan como tales la Constitución y las leyes, y son indispensables para la vida del Estado. Respecto a los optativos, el orden jurídico los deja a la potestad discrecional de la autoridad administrativa competente.
- f) Por la forma de prestación de servicio:
 - Directos: su prestación es asumida directamente por el Estado (nacionales, departamentales, municipales, distritales, entes descentralizados).
 - Por concesionarios u otros medios legales: no los asume directamente el Estado, se prestan a través de concesionarios u otro tipo de contrato.



**TEMA 1.
CONCEPTO DE
SERVICIO
PÚBLICO.
CARACTERÍSTICAS
Y CLASIFICACIÓN**

Tabla 1. Derecho a la cultura y a la autodeterminación

Domiciliarios	Saneamiento básico
	Agua potable
	Energía eléctrica
	Gas
	Acueducto y alcantarillado
	Telefonía fija
	Telefonía celular
	Televisión por cable
	Internet
Seguridad social	Pensiones
	Atención médica
	Vivienda
Educación	Pública
	Privada
Transporte	Marítimo, fluvial, aéreo y terrestre
	Terminales, puertos y aeropuertos
	Viabilidad pública
	Otorgamiento de licencias, permisos, matrícula y certificados



**TEMA 1.
CONCEPTO DE
SERVICIO
PÚBLICO.
CARACTERÍSTICAS
Y CLASIFICACIÓN**

Tabla 1. Derecho a la cultura y a la autodeterminación (Continuación...)

Sistemas de justicia	Organismos jurisdiccionales
	Registros públicos
	Notariales
	Papel sellado, timbres fiscales
	Seguridad pública y/o ciudadana
Banca	Pública
	Privada
	Mixta
Régimen de correo	
Cementerios y servicios funerarios	
Recreación	Cultura
	Deportes
	Recreación
	Turismo nacional

Fuente: Elaboración propia



Para el desarrollo de la unidad que nos ocupa es importante precisar cuáles son las organizaciones locales fronterizas de conformidad con la ley. Dentro de la legislación vigente se consideran tres categorías:

- a) Zonas de frontera: aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la república de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Se consideran zonas de frontera las localidades de los siguientes municipios y corregimientos:

Tabla 2. Municipios fronterizos de Colombia

Departamento	Municipios fronterizos
Amazonas	Leticia, Puerto Nariño y los corregimientos de la Pedrera, Tarapacá, Puerto Arica, El Encanto y Puerto Alegría.
Arauca	Arauca, Saravena, Arauquita y Fortul.
Boyacá	Cubará.
Cesar	Valledupar, Manaure, Cesar, La Paz, San Diego, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Curumaní.
Choco	Acandí, Ungía y Juradó.
Guajira	Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y Hato Nuevo.
Guainía	Puerto Inírida y los corregimientos de San Felipe, La Guadalupe, Cacagual y Puerto Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

TEMA 2.
¿CUÁLES SON
LOS MUNICIPIOS
FRONTERIZOS EN
COLOMBIA?



TEMA 2.
¿CUÁLES SON
LOS MUNICIPIOS
FRONTERIZOS EN
COLOMBIA?

Tabla 2. Municipios fronterizos de Colombia (Continuación...)

Departamento	Municipios fronterizos
Nariño	Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco
Norte de Santander	Área metropolitana de Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama.
Putumayo	Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Dorada San Miguel, La Hormiga o Valle del Guamuez.
Vaupés	Mitú y el corregimiento de Yavaraté.
Vichada	Puerto Carreño.

Fuente: Elaboración propia.

- b) Unidades especiales de desarrollo fronterizo: aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos.

Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se establecen como unidades especiales de desarrollo fronterizo:

Tabla 3. Unidades especiales de desarrollo fronterizo

Departamento	Unidades especiales de desarrollo fronterizo
Amazonas	Los municipios de Leticia y Puerto Nariño y el corregimiento de Tarapacá. En el departamento de Arauca: los municipios de Arauca y Arauquita.
Arauca	Municipios de Arauca y Arauquita.
Boyacá	Cubará.
Cesar	Municipios de Valledupar, Manaure y Curumaní.
Choco	Municipios de Acandí y Juradó.
Guajira	Municipios de Riohacha, Maicao y El Molino.
Guainía	Municipio de Puerto Inírida.
Nariño	Municipios de Pasto, Ipiales y Carlosama.
Norte de Santander	Municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia y Puerto Santander.
Putumayo	Municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo y La Hormiga o Valle del Guamuez.
Vaupés	Municipio de Mitú.
Vichada	Puerto Carreño.

Fuente: Elaboración propia.

- c) Zonas de integración fronteriza: aquellas áreas de los departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.



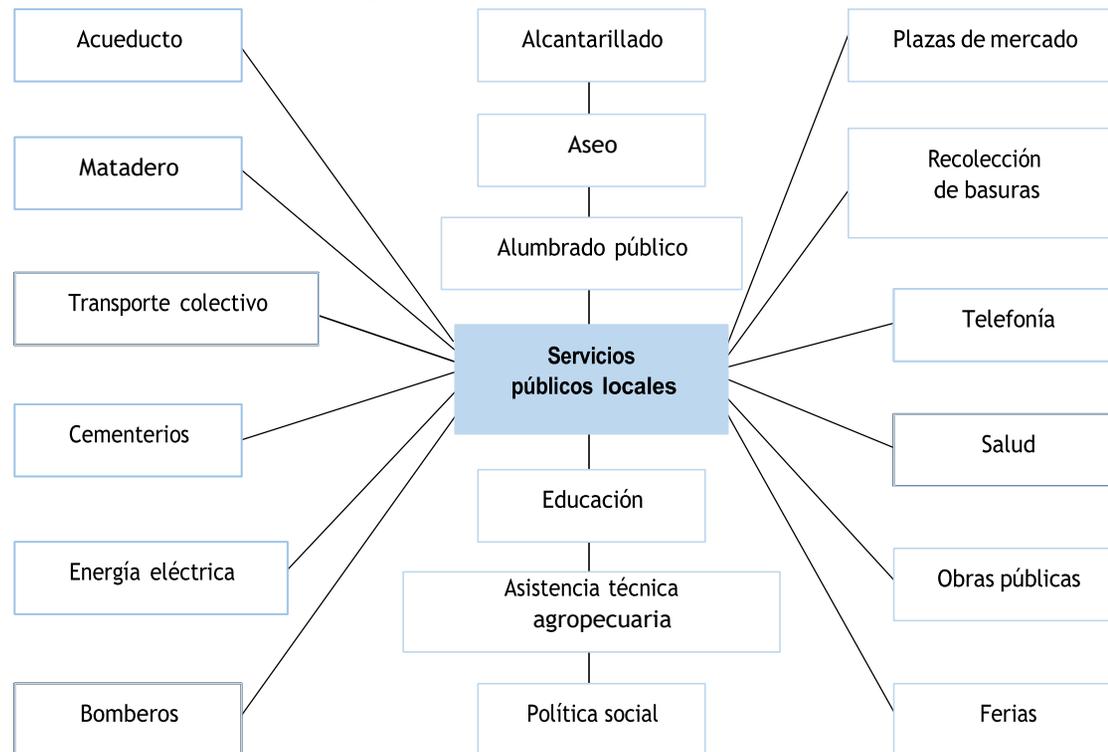
TEMA 2.
¿CUÁLES SON
LOS MUNICIPIOS
FRONTERIZOS EN
COLOMBIA?

TEMA 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES



De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, al municipio como entidad fundamental del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley. Construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y demás funciones que a éste se le asignen.

Figura 2. Servicios públicos locales



Fuente: Elaboración propia.

3.1. EL SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

El servicio de acueducto y alcantarillado se presta hoy en día en forma directa por una empresa de servicios públicos de carácter municipal o departamental. A los municipios les corresponde la construcción, ampliación y mantenimiento de los acueductos. Para cumplir esta función la ley creó la Dirección de Agua Potable Saneamiento Básico, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico y Social, que tiene como funciones:

- a) el diagnóstico del estado sanitario a nivel nacional y saneamiento básico.
- b) asistir a las entidades municipales en la elaboración de la planeación física.
- c) la determinación de los costos de proyectos y la obtención de los recursos financieros para su ejecución.
- d) promover el programa de saneamiento básico como mecanismos de participación comunitaria y administración de los servicios.

Para el caso de los municipios fronterizos la prestación de este servicio es más compleja, porque depende de muchas características, físicas y técnicas, de los municipios de frontera.

3.2. PLAZAS DE MERCADO Y FERIAS

Este constituye un servicio típico municipal. En la mayoría de los municipios colombianos las plazas de mercado y ferias y los centros de abastos están administrados por los gobiernos locales. En capitales de departamento y ciudades de cierta importancia se administra por parte de empresas Públicas municipales, empresas mixtas o por administración delegada.

3.3. MATADERO

Les corresponde a los municipios la prestación del servicio de matadero, controlando el sacrificio de ganado y el expendio de carne conforme a normas sanitarias y de higiene.





**TEMA 3.
LOS
SERVICIOS
PÚBLICOS
LOCALES**

3.4. ASEO Y RECOLECCIÓN DE BASURAS

Estos servicios se prestan directamente por parte de la organización municipal o a través de empresas de servicios públicos. Las tarifas se cobran sobre un porcentaje del valor catastral de la propiedad. Ante las deficiencias protuberante que presentaban estos servicios, y de manera especial en las grandes ciudades, recientemente se ha recurrido a la contratación de empresas privadas para que asuman su prestación. En este caso, para los municipios fronterizos es posible pensar en convenios a través de empresas privadas que puedan suministrar el servicio en ambos lados de la frontera.

3.5. ENERGÍA ELÉCTRICA

El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica de la Costa Atlántica, la Corporación Autónoma Regional del Cauca CVC y la Corporación Autónoma Regional de Rionegro (NARE COPONARE) son las instituciones encargadas de cumplir las funciones de generación, transmisión, sub-transmisión y distribución eléctrica según su área de jurisdicción.

Para este caso, en algunos municipios fronterizos se hace necesaria la compra de este servicio a países vecinos por parte de las administraciones, debido a su difícil acceso para las redes nacionales.



Ideas Claves

Este es el caso concreto del municipio de Arauca que obtiene el servicio eléctrico del vecino país de Venezuela.

**TEMA 3.
LOS
SERVICIOS
PÚBLICOS
LOCALES**

3.6. ALUMBRADO PÚBLICO

Los municipios son los encargados de prestar el servicio de alumbrado público en sus respectivas localidades. Aunque no existen criterios uniformes para determinar su tasación, liquidación y recaudo, corresponde a los municipios la creación, organización y cobro del impuesto sobre este servicio.

En algunos casos se toma como base impositiva el avalúo catastral de los predios y se liquida y recauda conjuntamente con el impuesto predial.

3.7. TELEFONÍA

De conformidad con las disposiciones vigentes, todas ellas enmarcadas dentro de unas políticas de descentralización, corresponde a las entidades territoriales la prestación del servicio nacional de telecomunicaciones. Este servicio puede prestarse de la siguiente manera:

- a) Directamente por el municipio y otras entidades territoriales o por asociaciones formadas entre ellas, para prestar el servicio en el ámbito de su producción.



- b) Indirectamente, por el sistema de concesión o licencia otorgada por las entidades territoriales a personas naturales o jurídicas de derecho privado o asociaciones de economía mixta, dentro del área de su jurisdicción.
- c) Por la nación o sus entidades descentralizadas en el ámbito departamental, municipal o distrital.

En el caso de la telefonía, la prestación de este servicio la realizan empresas de tipo multinacional y de carácter privado, lo que permite la prestación del servicio de la misma organización en los municipios de ambos lados de la frontera.



Ideas Claves

Al municipio la contratación, dotación y mantenimiento de planteles escolares y de instalaciones deportivas, de educación física y recreación, y la incorporación de la población escolar al sistema educativo.

3.8. TRANSPORTE URBANO

Corresponde a los municipios la dirección y control del transporte urbano. En el caso de los municipios fronterizos, los convenios de cooperación son muy complejos de desarrollar.

3.9. EDUCACIÓN



Dentro de la legislación colombiana para la prestación del servicio educativo, los municipios se clasifican en:

- a) **Certificados:** son aquellos que tienen competencias específicas y a los cuales se les confiere la administración de la nómina docente.
- b) **No certificados:** se limitan a la utilización de los recursos por parte del gobierno central para mejorar la calidad.

Le corresponde:

- a) Al municipio la contratación, dotación y mantenimiento de planteles escolares y de instalaciones deportivas, de educación física y recreación, y la incorporación de la población escolar al sistema educativo.
- b) Al Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de la Dirección General de Construcciones Escolares, le corresponde dar asistencia técnica a los municipios en lo que se refiere a la programación y ejecución de las construcciones, así como de su dotación y mantenimiento.
- c) A las Juntas Administradoras Seccionales les corresponde dar asistencia técnica y financiera para la construcción y dotación de las obras, mediante la aprobación de un estudio de factibilidad técnica, social administrativa y financiera.

En el caso de los municipios fronterizos, la legislación vigente ofrece diversas posibilidades de integración y cooperación para la prestación de los servicios educativos, entre ellas:

- a) Promover el intercambio, entre instituciones educativas, de educadores en todos los niveles.
- b) No exigir la homologación de títulos para ejercer la cátedra –excepción de salud y derecho.
- c) Armonizar programas de estudio y el reconocimiento de los grados y títulos que otorguen las instituciones educativas.



- d) Facilitar la realización de actividades conjuntas propias de su objeto, entre las instituciones de Educación Superior. En este sentido se desarrolla actualmente un convenio de cooperación entre la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad de Táchira de la hermana República Bolivariana de Venezuela.

3.10. SALUD

A los municipios se les ha asignado la responsabilidad de efectuar la construcción de obras civiles, mantenimiento integral y dotación básica de las instalaciones de primer nivel de atención, es decir, los centros y puestos de salud y los hospitales locales, al igual que los centros de bienestar para el anciano. El Ministerio de Salud y el Fondo Nacional Hospitalario asesoran a la localidad en lo que se refiere a la construcción y dotación de las obras mediante la aprobación de un estudio de factibilidad técnica, social, administrativa y financiera.

3.11. CEMENTERIOS

En algunos municipios el servicio de cementerios es administrado por el gobierno local a través de empresas públicas; en otros, el servicio está a cargo de la Iglesia católica y otras denominaciones religiosas.

3.12. OBRAS PÚBLICAS

En el municipio, las obras públicas de servicio público hacen referencia a la conservación y mantenimiento de parques urbanos que hubieran sido declarados o se declararan Monumentos Nacionales, así como a la construcción, operación, dirección, control y administración de los puertos y muelles fluviales. En el caso de los municipios fronterizos los convenios de cooperación son muy complejos de desarrollar.

3.13. ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

El municipio también tiene a su cargo el servicio de asistencia técnica a pequeños productores. Para este efecto debe crear unidades dentro de su estructura administrativa destinadas a la prestación de estos servicios o contratarlos con entidades públicas o privadas especializadas.

3.14. SERVICIO DE POLICÍA

Este servicio se presta en el municipio a través de diversas organizaciones según contempla la ley.

- a) Policía Nacional. La ley establece que el municipio debe solicitar la incorporación de miembros de esta institución cuando a juicio del alcalde sea necesario incrementar el número de agentes. Asimismo, cuando se requieran servicios especializados tales como tránsito, turismo, control de menores, control de drogas, aspectos ecológicos de ornato y salubridad, etc., será la Policía Nacional la que dispondrá de la formación y capacitación necesaria del personal solicitado.
- b) Policía Cívica Local. Este servicio se refiere a la Policía Administrativa en los municipios y tiene las siguientes modalidades:
 - Policía Cívica Local meramente administrativa. Es organizada por los alcaldes como una actividad de colaboración a las funciones de policía administrativa. Se caracteriza por ser un servicio permanente, voluntario, no remunerado, sujeto a la inmediata dirección, coordinación y control de la Policía Nacional.
 - Policía Cívica Juvenil. Se puede organizar como una modalidad de la Policía Cívica Local. Se encarga de colaborar con las funciones preventivas, educativas y sociales que cumple la Policía Nacional.



3.15. BOMBEROS



Este servicio se considera de utilidad pública, y en la mayoría de los casos es prestado por los municipios. En otros casos está a cargo de cuerpos cívicos, pero bajo la coordinación del ente gubernamental. Asimismo, le corresponde al municipio incluir en sus presupuestos partidas para atender los gastos de dotación de material y equipo para extinción de incendios, contribución de cuarteles y urbanización de lotes para vivienda de quienes prestan el servicio de bomberos.



Para Saber más

La recomendamos visitar la página web de la superintendencia de SPD del Gobierno Colombiano: [http://www.superservicios.gov.co/Policiá Cívica Local](http://www.superservicios.gov.co/Polici%C3%A1%20C%C3%ADca%20Local) como actividad Pública. Esta modalidad está creada por los Concejos Municipales a iniciativa del alcalde y con previa autorización de la Dirección Nacional de la Policía Nacional. Asimismo, los Concejos Municipales podrán crear plazas de Policía Cívica Local como actividad pública de apoyo a las funciones de la Policía Administrativa Municipal. La Policía Cívica Local está bajo la coordinación y control de la Policía Nacional.

TEMA 4. LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Una de las críticas que más frecuentemente se escucha en torno al funcionamiento de la administración pública colombiana es la relacionada con la prestación de los servicios públicos a nivel local, una problemática que se acentúa en los municipios fronterizos.

Dichas críticas normalmente se centran en la carencia o limitada cobertura del servicio y su deficiente calidad y administración, así como en las pérdidas por conexiones fraudulentas de los servicios por parte de urbanizaciones piratas. Estas apreciaciones negativas no son infundadas. Cualquiera que haya visitado la provincia colombiana es consciente de todos los problemas y privaciones que deben afrontar la mayoría de municipios del país.

Las razones son de diferente índole, pero están estrechamente asociadas a:

- La inveterada falta de recursos que han padecido las administraciones municipales.
- Nuestras tradicionales políticas en el manejo de los asuntos públicos, donde la vinculación se hace no por mérito sino por recomendaciones partidistas, lo cual genera en ocasiones problemas de corrupción.
- El distanciamiento entre el ente gubernamental y la comunidad, donde no se facilita, sino que se entorpece el cumplimiento de las demandas ciudadanas.
- La deficiencia en la formación gerencial especializada que no permite a los encargados concebir, organizar y desarrollar la prestación de los servicios públicos que reclama la comunidad local.

TEMA 5. ALTERNATIVAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



De acuerdo con la ley, en Colombia pueden prestar servicios públicos las siguientes entidades o personas:

- a) Las empresas de servicios públicos.
- b) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia y cumplimiento de su actividad principal, los bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.
- c) Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos.
- d) Las organizaciones autorizadas conforme a la ley para prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.
- e) Las entidades descentralizadas que, al momento de expedir la ley, estén prestando algún servicio público, y que se ajusten en todo a lo establecido por dicha ley.

5.1. EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO OFICIAL

Constituyen una de las alternativas o modalidades para la prestación de los servicios públicos.

Estas empresas son sociedades cuya finalidad es la prestación de uno o más servicios públicos o la de realizar una o varias de las actividades complementarias.

- a) Empresa de servicio público oficial. Constituida por el aporte de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios o de las entidades descentralizadas.
- b) Empresa de servicio público mixta. Están constituidas con aportes oficiales en un 50% o más de capital y con aportes privados. Desarrollan sus actividades industriales o comerciales de acuerdo con las reglas de derecho, salvo las excepciones que consagra la ley.



- c) Empresa de servicio público privada. Son las empresas constituidas por aportes de los particulares, mayoritariamente. Los aportes de capital de la empresa privada o mixta pueden pertenecer a inversionistas nacionales o extranjeros.

En el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios, dos terceras partes de sus miembros son escogidos por el alcalde, y la tercera parte restante se escoge entre los vocales del control registrados por los comités de desarrollo y control social.

5.1.1. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Los municipios pueden prestar los servicios públicos de su competencia cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen. Se contempla que este hecho surge cuando:

- a) Ninguna empresa de servicios públicos se ofrezca a prestarlo después de una invitación pública del municipio.
- b) Cumplido el requisito anterior y habiendo hecho invitación a organizar la empresa a otros municipios, al departamento que pertenezca, a la nación y a otras personas públicas y privadas, sin obtener respuesta.
- c) Los costos de prestación directa para el municipio sean inferiores a los de las empresas o personas licitantes, y la calidad y atención para el usuario sean, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer.

Al prestar el municipio directamente un servicio público, debe separarse la contabilidad general del municipio y registrar en forma independiente la contabilidad de cada empresa de servicio público, de tal manera que se distingan los ingresos y gastos de esta actividad de las rentas tributarias o no tributarias del municipio. En todo caso, debe registrarse el municipio y su empresa prestadora del servicio de acuerdo con la constitución y la ley. También deben someterse a las comisiones de regulación, y al control, inspección, vigilancia y contribución de las superintendencias de servicios públicos y los comités de desarrollo y control social.

TEMA 5. ALTERNATIVAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

5.1.2. EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO MIXTA

Este tipo de administración se puede desarrollar a través de sociedades de economía mixta, que también son organismos descentralizados, y que asociando capital público y capital privado logran adelantar la explotación de actividades de servicio público o de carácter industrial o comercial.

5.1.3. EMPRESA DE SERVICIO PUBLICO PRIVADA

Existe también la posibilidad de que los servicios públicos se presten a través de los particulares. Éstos pueden actuar en nombre del municipio o en nombre propio y prestar el servicio que se requiere cuando la localidad no cuenta con los recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad. También se considera por parte del ejecutivo municipal, que esta forma de prestación del servicio pueda resultar más eficiente.



**TEMA 5.
ALTERNATIVAS
PARA LA
PRESTACIÓN DE
LOS SERVICIOS
PÚBLICOS**

**UNIDAD 1
DIDÁCTICA**

TEMA 6. PRINCIPIOS DE EFICIENCIA GERENCIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Los servicios de carácter municipal debieran de prestarse a través de un mínimo de organismos técnicos y descentralizados en los que el ejecutivo municipal mantenga el carácter de orientador de esas políticas y el control de su desarrollo.

La estructura administrativa del organismo encargado de la prestación de los servicios debe ser simple, con dependencias bien definidas y con funciones homogéneas que correspondan a una determinada área de especialización.

La función de coordinación deberá considerarse como un principio constante para el efectivo logro de los propósitos y políticas de la empresa encargada de la prestación de los servicios.

Se debe observar un sistema de mérito en la vinculación de personal, garantizar al empleado una estabilidad con base en su rendimiento, definir claramente sus funciones y responsabilidades, proporcionarle motivación para el cumplimiento de sus labores, y evaluar periódicamente su desempeño.

La capacitación de los empleados debiera ser una preocupación de los encargados de dirigir la prestación de los servicios públicos, pues es evidente que la preparación que posea el trabajador depende de la calidad y eficiencia de los servicios.

Una forma efectiva de recaudo se realiza a través de la red del sistema colombiano, lo que evita incomodidades a los ciudadanos y a la vez permite a la empresa pública tener una nómina menor.

En la prestación de los servicios debe considerarse la posibilidad de asociarse con otros municipios o con otras entidades territoriales o del orden nacional.



Existen soluciones y alternativas de prestación de los servicios públicos de tipo institucional o comunitario que todavía no se han explorado en el medio. El papel del ente local debería ser detectar estas oportunidades o posibilidades.

La fijación de las tarifas debería basarse en los siguientes principios: neutralidad, eficiencia, igualdad, equidad social, viabilidad social, estabilidad y sencillez.

ESTUDIO DE CASO

La estructura gerencial para los servicios públicos en la ciudad de Pasto

El matadero público fue por mucho tiempo la vergüenza de los pastusos. Era una construcción vieja, completamente obsoleta, que no reunía el mínimo de requisitos de higiene para su funcionamiento. El aguasandreo y desperdicios que salían de este matadero se filtraba en los tubos del acueducto y llegaba a las residencias de las urbanizaciones vecinas. El antiguo matadero estaba situado en un sector central de la ciudad, y por su ubicación la gente había hecho críticas, paros, protestas, para que los alcaldes erradicaran de ese sector el matadero. Pero nada sucedía. Durante tres administraciones se buscaron soluciones al problema; entre ellas, la de construir otro matadero, lo cual finalmente se logró. El nuevo matadero, que se inauguró formalmente, nunca funcionó. Al entrar Navarro a la Alcaldía, contrató un experto para diagnosticar los problemas que presentaban las instalaciones de la edificación y determinar qué curso debía seguirse. El técnico rindió al alcalde un informe donde manifestaba que el matadero presentaba graves fallas en su diseño y los equipos no reunían los requisitos técnicos para un adecuado funcionamiento. La adecuación costaba \$ 400 millones. Navarro consideró entonces que lo que debía hacerse era constituir una empresa de economía mixta. Convocó a Fedegan, a los matarifes de Pasto y a comerciantes de ganado y le propuso conformar una empresa, de la cual ellos serían socios. Se acordó entonces constituir la empresa Frigorífico Jongorito S.A., con participación del municipio y los tres grupos mencionados. El municipio aportó el terreno y las instalaciones existentes y los socios privados el capital necesario para poner en marcha la adecuación de las instalaciones. Cuando el alcalde Navarro inauguró por cuarta vez el matadero, los ciudadanos no podían creer que después de tantos años, Pasto había solucionado el problema más sensible. (Álvarez, 1998)

TEMA 6. PRINCIPIOS DE EFICIENCIA GERENCIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Cuestiones para reflexionar

- ¿Cuál es el origen de la deficiente gestión del matadero público?
- ¿Qué alternativas nos ofrece la legislación colombiana para la prestación, organización y funcionamiento de los servicios públicos?
- ¿Qué ventajas puede generar la gestión mixta de un servicio público?



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

Álvarez Collazos, A. (2003). *La gerencia municipal de Pensilvania: un producto de exportación*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- (1999) Como gerenciar la organización municipal. Bogotá: Padre e Hijos Editores, p. 4.

Caicedo, L. (2006). *Derecho administrativo*. Caracas.

Manrique, A. (1998). *El Municipio colombiano después de la Constitución de 1991*. Bogotá, Colombia: Díké.

Poveda, A. A. (1995). *Servicios Públicos Domiciliarios. La calidad de vida un derecho fundamental*. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica Díké.

Valencia Morato, F. (1997). *La municipalidad colombiana*. Bogotá, Colombia: Ministerio del Interior. (1996) Régimen jurídico de la administración municipal. Colombia. Legis. Ley 142 de 1994, Diario Oficial núm. 41.433 de 11 de julio de 1994. Régimen de los servicios públicos domiciliarios. República de Colombia. Congreso de la República.

GLOSARIO



Empresa de servicio pública mixta: Estas empresas están constituidas con aportes oficiales en un 50 por ciento o más de capital y con aportes privados. Desarrollan sus actividades industriales o comerciales de acuerdo con las reglas de derecho, salvo las excepciones que consagra la ley.

Empresa de servicio pública privada: Son las empresas constituidas por aportes de los particulares, mayoritariamente. Los aportes de capital de la empresa privada o mixta pueden pertenecer a inversionistas nacionales o extranjeros.

Empresa de servicio público oficial: Constituida por el aporte de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios o las entidades descentralizadas.

Municipio: Organización territorial colombiana básica regida por un alcalde y un órgano colegiado denominado Concejo.

Organización: Ente formal, conformado por personas y diseñado para que cumpla un objetivo. Comprende un conjunto de partes que interactúan, que forman un todo, y se encuentra bajo la influencia de un entorno que lo condiciona.

Servicio público: Desarrollo de actividades cuya razón de ser es satisfacer necesidades básicas de la población de manera continua y permanente, bien sea de forma directa o a través de administraciones delegadas u organizaciones privadas.