



# Gestión de un Centro Ciudadano

## de Asesoría en Servicios Públicos Domiciliarios y Salud



# Manual

práctico para  
los ciudadanos

## *activos*

# de Colombia



ACTIVATE!

**DERECHOS Y  
DESARROLLO**  
PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL



# Gestión de un Centro Ciudadano

## de Asesoría en Servicios Públicos Domiciliarios y Salud



# Manual

práctico para  
los ciudadanos

## *activos*

de Colombia

  
**ACTIVATE!**

**DERECHOS Y  
DESARROLLO**  
PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

CONTROL SOCIAL



**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO –PNUD–**

**Bruno Moro**  
*Representante Residente*

**Silvia Rucks**  
*Directora de País*

**Alessandro Preti**  
*Coordinador del Área de Desarrollo, Paz y  
Reconciliación*

**Marco Stella**  
*Oficial de Gobernabilidad Democrática*

**EQUIPO DE PROYECTO**

**Carlos Ceballos**  
*Asesor Técnico en Cartagena*

**Pedro Burbano**  
*Asesor Técnico en Pasto*

**Delly De La Rosa**  
*Asesora en Comunicación*

**CITTADINANZATTIVA ONLUS**

**Teresa Petrangolini**  
*Secretaria General*

**EQUIPO DE PROYECTO**

**Vanessa Sansone**  
*Consultora en Salud*

**Eduardo Spinelli**  
*Referente en Colombia*

**Maria Vitale**  
*Consultora en Salud*

**Mariano Votta**  
*Consultor en Servicios Públicos y Comunicación  
Coordinador Editorial del Manual*

**Gina Zabaleta**  
*Diseño y Diagramación*

**Da Vinci Editores**  
*Impresión  
Bogotá D.C. Colombia*

**ISBN: 978-958-8758-07-7**

**Marzo de 2012**

*Esta Publicación puede ser reproducida  
reconociendo los Derechos de Autor*



## PRÓLOGO

*Palabras de Bruno Moro*

*Representante Residente PNUD en Colombia*

*Palabras de Teresa Petrangolini*

*Secretaria General Cittadinanzattiva*

*Palabras de Alessandro Preti*

*Coordinador Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD*

## Introducción

*Por: Mariano Votta, Consultor en tema de Servicios Públicos y Comunicación, Cittadinanzattiva y Marco Stella, Oficial de Gobernabilidad Democrática del PNUD*

## Capítulo I

### Contexto Colombiano

*¿En qué está la participación en Colombia?*

*Institucionalización de la participación y descentralización estatal*

*Retos de la participación en Colombia*

## Capítulo II

### Control Social: Una Alternativa

*¿Qué es el Control Social?*

*¿Cómo se ejerce?*

*Mecanismos de control*

5

*Marco Normativo*

7

## Capítulo III

### Participación del Sector Privado

24

9

*Memorando de Entendimiento*

*Mesa de Consulta*

10

## Capítulo IV

### La motivación como premisa

28

*Una nueva ciudadanía*

*Motivación*

11

*Funciones*

## Capítulo V

### Funcionamiento del Centro

### Ciudadano de Asesoría

34

*¿Qué son?*

*¿Cómo funcionan?*

*En Servicios Públicos Domiciliarios*

*- Recorrido por los SPD en Colombia*

*- Centro Ciudadano de Atención, Asesoría y Control Social en Servicios Públicos*

17

*En Salud*

*- Recorrido por la Salud en Colombia*

*- Tribunal para los Derechos de los Pacientes*



## Capítulo VI

### Estructura y actividades

43

*Diagnóstico*

*Estructura del Centro*

*Principios y valores*

*Planeación económica*

*Alianzas institucionales y  
empresariales*

*Capacitación técnica*

*Comunicación*

## Capítulo VII

### Protección de derechos

56

*Encuentro ciudadano y voluntario*

*Herramientas técnicas*

*Sistema Integrado de Reclamaciones*

## Capítulo VIII

### Incidencia en Políticas Públicas

70

*El Análisis Cívico*

*Las Cartas de los Derechos*

*El monitoreo de los servicios*

## Capítulo IX

### Experiencias Exitosas

75

*Italia*

*Cartagena*

*Pasto*

### Agradecimientos

84

### Bibliografía

85

# Prólogo de Bruno Moro

Representante Residente PNUD en Colombia

La confianza en los ciudadanos, en sus capacidades, iniciativas y proyectos, en su espíritu de cambio y fortaleza en el actuar, fueron las bases para que el Constituyente del 91 plasmara en la vigente Carta Política, una considerable cantidad de mecanismos y espacios de participación civil que le dieron un vuelco a la democracia en el país.

Colombia es hoy una de las naciones con más posibilidades de participación ciudadana en América Latina. Cuenta no solo con mecanismos tradicionales como el voto o el referendo, que simbolizan la voz de los ciudadanos y ciudadanas, sino que también contempla una gama extensa de espacios donde la sociedad civil tiene la oportunidad de incidir en el proceso de toma de decisiones que influyen de manera directa en su bienestar.

En este sentido, la Constitución del 91 genera en el País un cambio importante, porque pone las bases para una efectiva democracia participativa, la cual tiene como fundamento la promoción y el fomento de la ciudadanía en las decisiones concernientes a su propio desarrollo.

De esta manera, la participación ciudadana en los asuntos públicos profundiza el ejercicio de la democracia al promover espacios de interacción entre gobernantes y gobernados, incrementando el nivel de gobernabilidad y otorgando a los ciudadanos su legítimo rol en los procesos de formación de políticas públicas.

Una democracia efectiva tiene que responder a la gran diversidad étnica, cultural, política y social que posee el país. Esto significa que deben propiciarse espacios incluyentes, amplios y representativos de las distintas expresiones ciudadanas, en un proceso de tolerancia, igualdad y respeto por las opiniones encontradas. Realizar una apuesta por la democracia implica entonces volver los espacios de participación en organismos vivos, activos y decisorios en la vida local y nacional.

El proyecto “Derechos y Desarrollo”, implementado con el apoyo de la Cooperación Italiana, se enmarca dentro de este contexto buscando, desde el 2009, fortalecer los espacios de incidencia directa de la ciudadanía en los sectores de Servicios Públicos Domiciliarios y Salud. Los resultados madurados por el Proyecto en Cartagena y Pasto, focos principales de la estrategia, han sido muchos y muy satisfactorios.

Entre ellos se destaca la constitución del primer Centro Ciudadano de Asesoría en Servicios Públicos Domiciliarios y el primer Tribunal para los Derechos de los Pacientes, cuyas experiencias de funcionamiento se sistematizan en el presente documento para que sirva de insumo y ejemplo a todos los ciudadanos de Colombia interesados en un control social efectivo.

Las iniciativas que aquí se describen solo fueron posibles en la medida en que los ciudadanos estuvieron siempre dispuestos a aportar desde sus conocimientos, herramientas al servicio de toda la comunidad. Esto último es el gran aprendizaje de este proyecto, más allá de los mecanismos que la Ley establezca o de la gestión pública por llevarlos a cabo, es la ciudadanía quien tiene las riendas de su propio bienestar, si así lo quiere.

Por eso, más que un Manual, lo que a continuación se presenta es una invitación a todos los hombres y mujeres pertenecientes a una comunidad, para que participen activamente del desarrollo de su país.



# Prólogo de Teresa Petrangolini

Secretaria General Cittadinanzattiva

Este Manual tiene la intención de concretar todas las ideas, principios, procedimientos y acciones que fundamentan el trabajo de participación ciudadana y defensa de los derechos, que se llevó a cabo en Colombia a través del proyecto “Derechos y Desarrollo”, promovido por Cittadinanzattiva en el marco del Programa ART/PNUD Colombia y gracias al apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia.

Lo que se ha logrado en Pasto y Cartagena, es un ejemplo de cómo los ciudadanos pueden organizarse para contribuir a un mejor funcionamiento de los servicios que afectan su vida diaria: agua, electricidad, gas, residuos, salud y comunicaciones.

Frente a un mal servicio, el Manual muestra que más allá de la protesta silenciosa, existen acciones para hacer valer los derechos en forma pacífica. Iniciativas como el establecimiento de Centros de Atención Ciudadana, el uso de avanzadas herramientas de apoyo, las mesas de trabajo con las empresas de Servicios Públicos, la Carta de los Derechos de los Pacientes, la capacitación a los ciudadanos, la preparación de informes periódicos y campañas de comunicación, son herramientas que se utilizan para fomentar la participación de los ciudadanos y aumentan su poder de negociación respecto de las instituciones públicas y actores privados.

Lo que se muestra en los siguientes capítulos es la formalización de las iniciativas que se han llevado a cabo con éxito y aún están en marcha en las dos ciudades mencionadas de Colombia. Se ha sentido la necesidad de transformarlas en información útil para todos, porque creemos que estos modelos son replicables, no sólo en otras áreas de Colombia, sino también en otros países y otros continentes.

En todo el mundo, especialmente en contextos urbanos, el problema de la prestación de servicios esenciales es muy sentido por la gente, no es suficiente considerar cuestiones tales como el suministro de agua, gestión de residuos, cuidado de la salud, el manual trata también de la participación de los usuarios, su papel responsable y activo para garantizar el uso adecuado y de calidad de estos servicios.

En muchos países, la falta de servicios y su gestión irracional, son la fuente de conflictos diarios. El proyecto “Derechos y Desarrollo” se ha fijado el objetivo de encontrar formas para combinar el acceso a los servicios y la participación ciudadana. Por esta razón, el contenido del Manual no se produce sólo en español, sino también en otros idiomas y esté disponible para los demás proyectos e iniciativas de democracia participativa con objetivos similares.



En Colombia, nuestro trabajo ha sido facilitado por diversos factores, entre ellos un fuerte tejido de participación preexistente y por lo tanto la disponibilidad de los líderes locales y comunitarios a utilizar el proyecto para poner en práctica estrategias y acciones que ya se “deseaban”; Un marco jurídico que aunque disperso favorece la participación ciudadana en los Servicios Públicos y la colaboración efectiva entre los distintos actores; Una sinergia entre los ciudadanos y las Universidades que permitió a muchos jóvenes participar en el proyecto, además de ofrecer la capacitación y la experiencia necesaria para lograr buenos resultados en las iniciativas de protección de los derechos.

La unión entre los ciudadanos involucrados y Cittadinanzattiva, organización italiana que cuenta con más de 30 años de experiencia en la participación y la tutela de derechos en Servicios Públicos y Salud, que pudo apoyar durante tres años el trabajo de los grupos locales, poniendo herramientas, metodologías, manuales, y habilidades; El contexto de las Naciones Unidas y del PNUD en particular, ha permitido incluir este proyecto en la estrategia más amplia de apoyo para el desarrollo, la paz y el fortalecimiento de la democracia en Colombia a partir del territorio y el empoderamiento de la ciudadanía.

En conclusión, me gustaría agradecer a todos aquellos que han contribuido a este proyecto, italianos y colombianos. Un agradecimiento especial a los ciudadanos activos de Pasto y Cartagena, que con su pasión particular, han permitido que este proyecto no fuera una mera utopía, sino una manera concreta de combinar la democracia y el desarrollo, el amor por las personas y eficacia de los servicios, en consonancia con la realidad y el deseo de cambio.

La participación es hoy una exigencia política y social, recogida tanto en la Constitución como en las leyes y en los Programas de Gobierno de la mayoría de las ciudades colombianas. La participación requiere un saber social, una metodología adecuada, espacios, recursos y sobre todo, un claro y constructivo compromiso político y ciudadano. En este sentido, es necesario e importante impulsar nuevas formas de participación para que las tareas de gobierno sean cada vez más democráticas.

El PNUD considera que una ciudadanía fuerte, activa e informada es un patrimonio precioso para cualquier país. En este contexto, el PNUD, a través del proyecto “Derechos y Desarrollo”, ha venido impulsando diferentes acciones de apoyo y fortalecimiento de la participación ciudadana en el marco de su estrategia ART-Redes.

El programa ART-Redes es una iniciativa de fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales que busca contribuir a la construcción social de la paz, el desarrollo humano sostenible, la gobernabilidad democrática, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la reconciliación. Lo hace a través del respaldo y del fortalecimiento de iniciativas de la sociedad civil y del Estado, en los ámbitos nacional y territorial, promoviendo procesos políticos, económicos y sociales incluyentes. Por esta razón, centra sus esfuerzos en fortalecer el papel activo de las comunidades locales de Colombia (actores sociales e institucionales de municipios, departamentos y regiones) y promover la capacidad de diálogo de los actores locales con las instancias regionales y nacionales.

Con base en estos lineamientos programáticos, el proyecto “Derechos y Desarrollo” hace especial énfasis en el fortalecimiento del Control Social alrededor del tema de acceso a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud, a través de acciones concretas de construcción y calificación de los espacios de diálogo sobre servicios públicos garantizados por la Ley, como los Comités de Desarrollo y Control Social.

Además, el proyecto ha apoyado la creación de dos espacios físicos donde los ciudadanos y ciudadanas de Pasto y Cartagena tienen la posibilidad de ser orientados gratuitamente sobre sus inquietudes, dudas, quejas y reclamaciones en torno a los Servicios Públicos Domiciliarios y a los temas de salud. Estas experiencias concretas se presentan en este Manual con el objetivo de mostrar a los ciudadanos y ciudadanas de Colombia que en el país existen iniciativas de protección de los usuarios que merecen ser celebradas y replicadas a lo largo y ancho del país.



## 1. ¿Qué es el proyecto “Derechos y Desarrollo”?

El proyecto “Derechos y Desarrollo” es una apuesta para la participación ciudadana y el control social en Colombia. Su objetivo fundamental es apoyar a nuevos líderes de la sociedad civil para que tengan la capacidad de ejercer su derecho/deber al control social, con particular énfasis a los sectores de Servicios Públicos y Salud. Para este fin, el PNUD y Cittadinanzattiva han puesto a disposición su experiencia y experticia con el fin de promover la conciencia pública sobre los derechos de los usuarios, así como fortalecer la relación constructiva entre ellos, las empresas prestadoras de servicios y la institucionalidad local y nacional.

A través de la creación de Centros de Atención, administrados por ciudadanos adecuadamente formados, se pretende – por primera vez en Colombia – atender las solicitudes de los ciudadanos dándoles los trámites necesarios para que sean escuchadas y respondidas y, como consecuencia de ésto, recopilar y sistematizar información primaria sobre los principales retos que enfrenta la ciudadanía en los temas de servicios públicos y salud.

Gracias a la información recolectada, el objetivo es presentar propuestas, que sean motivadas y sustentadas al Gobierno Nacional para mejorar las condiciones del sector Salud y de los Servicios Públicos Domiciliarios.

## 2. ¿Cómo nace en Colombia?

La intuición que genera el diseño e implementación del proyecto “Derechos y Desarrollo” se remonta al año 2005, cuando la Oficina del PNUD en Colombia y la Superintendencia de Servicios Públicos (SSP) invitaron a Cittadinanzattiva a participar en la Conferencia Internacional sobre los Servicios de Utilidad Pública en Medellín.

A partir de esta primera reunión, se generó la discusión sobre la posibilidad que Cittadinanzattiva, con más de 30 años de experiencia en los temas de defensoría de los usuarios en temas de Salud y Servicios Públicos Domiciliarios, transfiriera su conocimiento al contexto colombiano.

El Proyecto emprendió su camino en el año 2009 en el marco de la iniciativa internacional del PNUD denominada Apoyo a las Redes Temáticas y Territoriales de Desarrollo Humano (ART-Redes), la cual apoya los gobiernos nacionales y locales en la implementación de políticas de descentralización (cooperación descentralizada) y desarrollo regional, facilitando la interacción entre aquellos agentes de la cooperación internacional interesados en promover procesos de desarrollo humano en los países socios del programa.

El proyecto inició su implementación en las ciudades de Pasto y Cartagena de Indias. Dichas experiencias serán mencionadas al final del Manual como lecciones aprendidas y un trabajo satisfactorio.

### 3. ¿Qué pretende el Manual?

Este documento busca motivar a los ciudadanos para que, a través de un trabajo conjunto y organizado, logren participar en los espacios de toma de decisión sobre esferas públicas que los afectan directamente.

Acá los lectores encontrarán una guía que les llevará a conocer los pasos necesarios para construir y poner en función un Centro Ciudadano de Asesoría, o sea un espacio “de los ciudadanos para los ciudadanos” donde poner peticiones, quejas y sugerencias frente a las empresas de Servicios Públicos.

Esta iniciativa es la que el Manual pretende documentar con la convicción que pueda ser de interés y utilidad para otros ciudadanos que quieran duplicarla en otras regiones del país.

El PNUD y Cittadinanzattiva esperan que, en este documento, los ciudadanos y ciudadanas de Colombia, encuentren herramientas metodológicas y prácticas para llevar a cabo sus experiencias de control social en Servicios Públicos Domiciliarios y Salud.

#### **Mariano Votta**

*Consultor en temas de Servicios Públicos  
y Comunicación Cittadinanzattiva*

#### **Marco Stella**

*Oficial de Gobernabilidad Democrática  
Programa de Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD)*



# Capítulo

Contexto colombiano

# 1



# 1. ¿En qué está la Participación en Colombia?

Como es bien sabido, Colombia es un país que desde hace más de cuatro décadas ha enfrentado un contexto de fragilidad, permeado por un conflicto armado que abarca todas las esferas de la vida pública y privada de la sociedad civil. A pesar de ésto, Colombia sigue siendo considerada como uno de los países más consolidados democráticamente.

Lo anterior se puede explicar en primer lugar, mencionando que este es un país donde reina una Constitución Política considerada “norma de normas”, en la cual se consagra una gran variedad de mecanismos de participación, que van desde la figura más tradicional en naciones democráticas, el voto, hasta principios que logran crear mecanismos de control social, como los Comités de Desarrollo; y además, espacios de inclusión en el devenir económico del país, como lo es el Presupuesto Participativo, solo por mencionar algunos ejemplos.

Por otro lado, la legitimidad de las elecciones a nivel nacional y territorial, no ha sido puesta en duda, como si ha sucedido en otros lugares del mismo continente, además de que por siempre ha tenido cabida a la democracia, es decir, este modelo ha triunfado por encima de cualquier otro a lo largo de la historia.

Finalmente, se puede acudir a la coyuntura de conflicto para justificar el activismo ciudadano en todo el territorio. En otras palabras, el hecho de que la corrupción y la delincuencia hayan tocado el sector público, genera en la sociedad civil la necesidad de hacer control social al Estado, con el fin de que sus intereses, garantizados por Ley y enmarcados en el interés general, no se vean afectados.

Las razones anteriores, aunadas a una serie de episodios históricos, han llevado a una nueva arquitectura de la participación, tal como lo menciona el Sociólogo Fabio Velásquez, *“La democracia participativa se configuró así no sólo como un sistema de instituciones representativas para la toma de decisiones y para su ejecución bajo el imperio de la Ley (Estado de Derecho), sino como una arena de encuentro y una apuesta ético-política para la convivencia entre diferentes. La participación se erigió así como un factor potencial de fortalecimiento y profundización de la democracia y como un instrumento para la búsqueda de bienestar”*.<sup>1</sup>

No sobra señalar que las condiciones en que la participación democrática se encuentra hoy en día no fueron otrora las mismas, sino que son el resultado de hechos históricos que han dejado huella en el país y que han derivado en normas que establecen los espacios y mecanismos que hoy existen.

Por lo anterior, el significado de la democracia se ha renovado continuamente en el tiempo permitiendo, en particular en los últimos años, el fortalecimiento de procesos y mecanismos de participación ciudadana.

1. VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

## 2. Institucionalización de la participación y descentralización estatal

Con la reforma estatal de los años 80, el país se enfrentó a una serie de retos, entre los cuales tuvo gran relevancia la regulación de espacios y mecanismos de participación que tuviesen coherencia con el modelo descentralizado que desde entonces se empezaba a implementar.

Fue así como el Estado colombiano institucionalizó una serie de figuras de participación ciudadana a nivel territorial. Según estudios realizados, existen más de tres decenas de mecanismos y espacios a nivel territorial donde la sociedad civil puede incidir de manera directa en las decisiones públicas y proponer políticas encaminadas a su bienestar.<sup>2</sup>

Este movimiento de reforma fue la respuesta al contexto político y social que se estaba viviendo en el país, *“los procesos de descentralización y de institucionalización de instancias y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, fueron entonces el resultado de una dinámica interna en la que las élites modernizadoras de los partidos tradicionales, apoyados por algunos sectores de la débil izquierda colombiana y por las organizaciones y los movimientos sociales interesados en modificar los patrones tradicionales de ejercicio de la política (el clientelismo y el autoritarismo), se vieron obligadas a abrir una válvula de escape a las tensiones sociales y políticas que vivía el país. La participación fue en esencia una oferta estatal, presionada en parte por el movimiento social, pero inspirada principalmente en la intención de reducir significativamente los niveles de conflicto, recuperar la legitimidad perdida del sistema político y rescatar para los sectores dominantes las riendas del poder y la confianza ciudadana”*<sup>3</sup>

Lo anterior explica, de manera histórica, el por qué de la extensa cantidad de mecanismos que sobreviven aún hoy en Colombia.

Esta pluralidad de espacios de participación, no implica necesariamente una ventaja democrática, ya que la oferta del Estado frente a los mecanismos de participación puede no corresponder con la demanda de la ciudadanía, es decir, en el amplio catálogo de mecanismos de participación, los ciudadanos y ciudadanas pueden no encontrar un medio eficaz para incidir en su propio desarrollo.

2. El estudio de Velásquez y González, 2003, *ibidem*. identificó cerca de 30 leyes que crearon mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión pública. Actualmente, existen más de treinta instancias de participación en el nivel municipal (juntas, consejos, comités, foros, mesas de concertación, etc.). También existen espacios no institucionales, que han surgido por iniciativa ciudadana o gubernamental, que hacen parte del nuevo escenario de la participación en Colombia.

3. VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

### 3. Retos de la participación en Colombia

Como lo expresó Fabio Velásquez durante el Seminario “Participación Ciudadana y Servicios Públicos”,<sup>4</sup> los retos que enfrenta la democracia en la búsqueda de una coherencia entre lo que establece la Ley y lo que solicitan los ciudadanos, tácita y expresamente, son:

- Por un lado, la actitud de las autoridades públicas en lo referente a la participación, toda vez que solo algunos mandatarios suelen incluir activamente a la ciudadanía en la construcción de políticas públicas. En muchas ocasiones, los mecanismos de participación ciudadana son utilizados solamente de manera formal. En este sentido, los espacios de diálogo existen pero no son tomados en cuenta para la toma de decisión.
- Por el otro, puede también haber unas tensiones al interior y entre las mismas organizaciones sociales y grupos de ciudadanos. Esto puede pasar por ejemplo cuando algunos líderes comienzan a monopolizar los espacios de interacción ciudadana, volviéndose representante de su grupo de interés y no de todos los ciudadanos.

Los recursos económicos pueden ser considerados a la vez otro reto, debido a que juegan un papel importante en la participación ciudadana, ya que estos recursos no solo inciden en el buen funcionamiento de los espacios públicos de toma de decisión, sino que también son un factor importante en la “voz y voto” que un ciudadano pueda tener. Otros insumos determinantes, y muchas veces escasos, en este sector de la democracia son: la información, la organización, el conocimiento y la capacidad de negociación.

A pesar de los importantes logros garantizados por el sistema legal colombiano, el fenómeno del clientelismo y más en general, de la corrupción, siguen siendo comunes en muchas situaciones donde deberían reinar conductas transparentes para el bien común. De esta manera, los procesos de participación no han sido ajenos a tal circunstancia, habiéndose visto permeados por un conjunto de normas y valores que incentivan y justifican el no hacer lo correcto ni lo necesario, sino lo más rápido y lo más fácil, sin importar las consecuencias de las acciones: la “cultura del atajo”.

Al hablar de los retos, no se puede pasar de largo la presencia de actores al margen de la Ley. Los ciudadanos con el paso del tiempo han ido perdiendo la credibilidad en los espacios de participación, toda vez que bajo la coacción de dichos grupos, la sociedad civil ha visto reducirse su capacidad de decidir e incidir libremente en las políticas públicas a nivel territorial.

4. Este seminario fue un Espacio promovido por el PNUD para profundizar los distintos aspectos de la participación ciudadana y del control social. Tuvo lugar en mayo 2009 en la sede Central de la Defensoría del Pueblo.



Por último, existe un reto a nivel normativo. En el tema de participación, el país encuentra una gran pluralidad de leyes, a veces confusas para el ciudadano. Dicho inconveniente crea inseguridad en los derechos y deberes de los ciudadanos sobre su participación en la toma de decisión. Además no hay un marco de acción flexible, ya que cuando hay mucha regulación, se pierde dinamismo a la práctica de la participación.

El tema de la participación individualmente considerado, contiene otro obstáculo, el cual radica en que no hay una homogénea regulación para todos los espacios y mecanismos participativos. Por el contrario, cada tema (educación, salud, servicios públicos, presupuesto, entre otros) tiene una normatividad particular.

En este orden de ideas, el Estado Colombiano y la sociedad civil, deben encontrar un camino viable para la solución de estos retos, con el fin de fortalecer la democracia en el país y permitir espacios de participación que logren incidir realmente en las decisiones públicas.

# Capítulo

Control Social:  
Una Alternativa

# 2



# 1. ¿Qué es el Control Social?

Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Control Social se define como “... el derecho que tiene todo ciudadano de participar en la toma de decisiones de las políticas de orden social y económico; lo anterior, a través de una labor organizada y propositiva.... Finalmente, se puede entender como un mecanismo que asegura la consolidación del Estado Comunitario en el marco de la Democracia Participativa, soportado de una parte, en instituciones eficientes y eficaces que aseguren mayores niveles de bienestar y de calidad de vida de la población y de la otra, en ciudadanos comprometidos en la construcción de Nación.”<sup>5</sup>

El control social se caracteriza por la autonomía de los ciudadanos, dentro de un marco legal para denunciar, proponer, vigilar y promover los derechos que por Ley se les ha concedido. Dentro de este concepto, se enmarca una gran variedad de mecanismos que hacen posible y real el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos y ciudadanas de Colombia. A continuación, se explicarán algunos de los mecanismos de control social en temas de Servicios Públicos Domiciliarios y Salud, que son los dos temas en los que este documento quiere profundizar.

## 2. ¿Cómo se ejerce? Servicios Públicos Domiciliarios

En primer lugar, es importante resaltar que en este Manual se entiende por Servicios Públicos Domiciliarios, aquellas actividades destinadas a satisfacer necesidades de interés general. Con base en esta definición, los servicios públicos son: el Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía y Gas, lo anterior significa que quedan excluidos la Telefonía Fija y el Alumbrado Público. Dicho lo anterior, el Control Social se ejerce por medio de:

- **Comités de Desarrollo y Control Social:** Es un mecanismo creado por los usuarios de los SPD, con el fin de realizar un Control Social a las empresas prestadoras de tales servicios; lo conforman los habitantes de un sector y pueden crear un comité por cada servicio prestado o uno solo para todos. Está compuesto por una asamblea y tienen el apoyo de la Personería, el Alcalde Municipal, los gobernadores y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.<sup>6</sup>

- **Vocales de Control:**<sup>7</sup> Es elegido por los usuarios miembros del Comité de Desarrollo y Control Social como su representante. Este líder se encarga de presentar las problemáticas de los usuarios a las empresas de Servicios Públicos y les hace propuestas dirigidas a la solución de tales inquietudes.

5. “Manual de Comités de Desarrollo y Control Social”, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, República de Colombia, 2008.

6. Ver mas: [http://www.superservicios.gov.co/c/document\\_library/get\\_file?folderId=65121&name=DLFE-5859.pdf](http://www.superservicios.gov.co/c/document_library/get_file?folderId=65121&name=DLFE-5859.pdf)

7. VER MAS: Manual del Vocal de Control”, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, República de Colombia, 2008

## Marco Jurídico

Frente a este tema hay una amplia regulación legal que empieza por el soporte constitucional, consagrado para el caso, en los artículos 270 y 369 de la Constitución Política de 1991, los cuales rezan respectivamente lo siguiente:

**“ARTICULO 270**—La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”

**“ARTICULO 369**—La Ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.”

Tales artículos encuentran su desarrollo legal en la Ley 142 de 1994 en sus artículos 62 a 66<sup>8</sup>, los cuales regulan de manera clara el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios. El capítulo dirigido a este fin, explica la función de los Comités de Desarrollo y Control Social y la de los Vocales de Control.

## Salud

El Control Social en este tema está basado en los principios constitucionales de solidaridad, equidad y universalidad en la búsqueda de bienestar humano y desarrollo social.

La participación en salud se desarrolla a través de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria por un lado; la participación en las Instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud por otro, y finalmente la participación social.

- **Participación de la Ciudadanía:** En la administración del sistema de Salud, la Ley impone a las EPS, IPS, a las direcciones de salud del orden municipal, distrital y departamental, el desarrollo de mecanismos de acceso a la información, atención y acompañamiento a usuarios del sistema, por medio de:

- Servicio de Atención a los Usuarios.
- Servicio de Atención a la Comunidad.
- Sistema de Atención e Información a los Usuarios.
- Atención de las Sugerencias de los Afiliados.

8. Modificados por la Ley 689 de 2001 y los decretos reglamentarios 1122 de 1999, 266 de 2000 y 1713 de 2002.

- **Participación comunitaria:** Es el derecho que tienen las organizaciones comunitarias para participar en las decisiones de planeación, gestión, evaluación y veeduría en Salud. La Participación Comunitaria también se entiende como el conjunto de procesos reflexivos y continuos fundados en la acumulación de experiencias mediante las cuales las comunidades se organizan, establecen sus necesidades y prioridades e intervienen sobre la realidad para alcanzar el bienestar. Se ejerce mediante:

- Comités de Participación Comunitaria

- Alianzas o Asociaciones de Usuarios

-Comités de Ética Hospitalaria

- Defensor del Usuario en Salud

- **Participación social:** Esta forma ciudadana de control se refleja en la posibilidad de que la sociedad civil incida en los procesos de planeación en salud y en la veeduría del servicio.

- Habrá concertación con un representante del nivel local y departamental de salud y del Comité de Participación Comunitaria en Salud de la respectiva entidad territorial para planear los temas relacionados con la salud.

- Los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud, en los niveles Departamental, Distrital y Municipal, contarán con la representación de las Asociaciones de Usuarios.

- **Veeduría en Salud:** Tiene el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma, la prestación de los servicios y la gestión financiera de las entidades e instituciones que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

### ***Marco Normativo***

Todas estas formas de participación encuentran su fundamento jurídico en el Artículo 250 constitucional, desarrollado para el tema de participación en Salud por el Decreto Ley 1298 del 94, regulado por el Decreto Reglamentario 1757 de 1994 y aclarado por el Decreto 1616 de 1995, los cuales disponen la organización y establecen las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de Salud.

### 3. Herramientas Legales de Control

A continuación se presentan algunos de los mecanismos de control que cualquier ciudadano puede interponer ante la Administración Pública. No sobra aclarar que estas herramientas no solo son creadas para los Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud, sino para todos los temas contenciosos en general. Sin embargo, dependiendo del derecho o norma que se vulnere, es preciso usar uno u otro de ellos.

#### • **Derecho de Petición**

Es el derecho que tiene toda persona de hacer peticiones respetuosas de interés general o particular, hacia las autoridades públicas o ante particulares que cumplen alguna función pública, como es el caso de las empresas de Servicios Públicos, con el fin de que sean resueltas en el término establecido y de forma efectiva.<sup>9</sup>

#### • **Audiencia Pública**

Es la reunión pública de la comunidad y las autoridades para analizar situaciones que los afectan, debatir y llegar a acuerdos sobre asuntos de interés general. Las Audiencias Públicas pueden clasificarse según su finalidad en: Proceso contractual, Decisiones ambientales, Procesos de Control Social y Consultas públicas de carácter tarifario.<sup>10</sup>

#### • **Consulta Previa**

Es la intervención en la toma de decisiones de la Administración Pública que consiste en que, antes de tomar una decisión, la autoridad responsable consulta con la ciudadanía para que ésta manifieste su opinión, pero no es obligación de la entidad consultante adoptar las opiniones de los ciudadanos.<sup>11</sup>

#### • **Acción de Cumplimiento**

Es un Mecanismo Judicial establecido por la Constitución y reglamentado por la Ley con el fin de brindar al ciudadano la oportunidad de exigir a las autoridades el cumplimiento de la misma o de un Acto Administrativo.<sup>12</sup>

#### • **Acción de Tutela**

Es un Mecanismo Judicial que cualquier ciudadano puede utilizar para solicitarle a un Juez la protección rápida y eficaz de sus derechos fundamentales, cuando estos se vean amenazados o violados por autoridad pública o por particulares.<sup>13</sup>

9. Este Derecho fundamental está consagrado en la Constitución Política de Colombia, Artículo 23; el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1994), Artículos 5, 33 y 75; el Decreto 2150 de 1995 y para los Servicios Públicos Domiciliarios, además, Artículo 158 de la Ley 142 de 1994; Artículo 9, Decreto 2223 de 1996.

10. Para las que tienen que ver con Procesos Contractuales: Constitución Política, Artículo 273; Ley 80 de 1993, Artículos 25 y 30, Para las que se relacionan con temas ambientales: Ley 99 de 1993, Artículo 72, Para las de procesos de control social: Ley 563 de 2000, Artículo 17, literal a y Artículo 19 literal f. Ley 850 de 2003, Decreto 2696 del 24 de Agosto de 2004

11. Artículo 20 de la Constitución Política de 1991 y Decreto 2130 de 1992.

12. Artículo 87 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 393 de 1997 que desarrolla dicho artículo.

13. Artículo 86 de la Constitución Política de 1991 y sus Decretos reglamentarios: Decreto 2591 de 1991 y Decreto 306 de 1992



•**Acción Popular**

Es un mecanismo judicial para la defensa y protección de los Derechos e Intereses Colectivos.<sup>14</sup>

•**Denuncia**

Es poner en conocimiento de la autoridad competente, los hechos que constituyan un delito, es decir, una infracción a la Ley Penal.<sup>15</sup>

•**Queja:**

Reclamación a la que tienen derecho los usuarios y afiliados.

•**Vía Gubernativa**

Reposición: Debe interponerse ante el mismo funcionario que expidió el Acto para que lo modifique, aclare, adicione o revoque.<sup>16</sup>

•**Apelación**

Se surte ante el superior del funcionario que expidió el Acto para que lo aclare, modifique o revoque.

•**Queja**

Procede cuando se deniegue la concesión del recurso de apelación por el funcionario ante quien se interpuso.

•**Silencio Administrativo**

Si la empresa no responde dentro de los quince (15) días hábiles, cualquiera de los recursos de la vía gubernativa, más los cinco (5) días hábiles para el trámite de notificación, se presume que la respuesta dada por la empresa fue positiva y el usuario deberá exigir, por escrito al prestador, el reconocimiento de los efectos positivos del silencio.

Si esto no se cumple, podrá acudir a la SSPD y solicitar que se sancione al prestador y que se le reconozcan los efectos del Silencio Administrativo Positivo (SAP). Esta no es la regla general del Silencio Administrativo, pues siempre se presume una respuesta negativa, sin embargo en los SPD existe una excepción y es por ésto que el silencio es por principio positivo.

14. Artículo 88 de la Constitución Política de 1991 y Ley 472 de 1998

15. Código de Procedimiento Penal y Código Penal

16. Artículo 63 Código Contencioso Administrativo.

• **Acción de Nulidad**

Procede cuando se profiere una decisión administrativa de manera ilegal.<sup>17</sup>

• **Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Procede cuando se profiere una decisión administrativa de manera ilegal y se busca restablecer los derechos que con ella se vieron afectados.<sup>18</sup>

• **Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos**

- **Mediación:** “Mecanismo por el cual dos o más partes resuelven sus diferencias por sí mismas, de manera autónoma y amigable, con la ayuda de un tercero imparcial aceptado por ambas partes”<sup>19</sup>

- **Amable composición:** “Delegan en un tercero las facultades de precisar con fuerza vinculante, la solución de un conflicto específico”.<sup>20</sup>

- **Arbitraje:** “Las partes involucradas en un conflicto transigible, determinan que cualquier diferencia surgida de una relación contractual entre ellas, sea resuelta por particulares a quienes se les denomina árbitros. Su pronunciamiento equivale a una sentencia y se llama Laudo Arbitral”.<sup>21</sup>

- **Conciliación:** “Sistema de autocomposición de conflictos y puede surtirse ante las autoridades judiciales, las administrativas y los Centros de Conciliación debidamente autorizados. Los efectos que le da la Ley son los de una sentencia”.<sup>22</sup>

## 4. Derechos y Deberes de los ciudadanos en cuanto a los Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud

Una vez vistos los mecanismos de control social y las herramientas ciudadanas para ejercerlo, es importante recordar que detrás de cada derecho que los ciudadanos tienen, se encuentra un deber:

Derechos	Deberes
<ul style="list-style-type: none"><li>- Al acceso</li><li>- A un trato igualitario</li><li>- A ser oído y plantear quejas o denuncias</li><li>- Derecho a la información</li><li>- Derecho a las diversas formas de participación</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- De observancia</li><li>- De respeto</li><li>- De dar información</li><li>- De denunciar irregularidades</li><li>- De pago</li><li>- De cumplimiento de las normas</li></ul>

17. Artículo 84 Código Contencioso Administrativo.

18. Artículo 85 Código Contencioso Administrativo.

19. MÓDULO 6 “LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL MEDIADOR COMUNITARIO”. Bogotá D.C., 2001.

20. *Ibíd*em

21. *Ibíd*em

22. *Ibíd*em

# Capítulo

Participación del  
Sector Privado

# 3



En el capítulo anterior se hizo mención al papel de la sociedad civil en la búsqueda de un mayor bienestar social, mediante un trabajo participativo enmarcado en los diferentes mecanismos de Control Social que ofrece el Sistema Legal Colombiano.

A continuación se explicará brevemente el papel que las empresas privadas juegan para tal fin y qué acciones concretas han tomado.

Para empezar, es importante señalar que desde hace más de 50 años, el actuar de las empresas a nivel social, ha sido denominado Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Dicho modelo nace en Estados Unidos a mediados del Siglo XX como respuesta a la presión social que empezaba a exigir que las empresas del sector privado se hicieran responsables de los daños ambientales y sociales que el mismo desarrollo de sus actividades generaba.

La RSE ha ido evolucionando con el tiempo y ahora es un requisito impuesto por la sociedad, el cual es importante aclarar, no es un acto de filantropía, lo cual no tendría sentido en el entendido de que las empresas son entes con ánimo de lucro que buscan la mayor rentabilidad posible, pero que con este nuevo modelo, se hace responsable de las consecuencias secundarias de su actuar.

Para las empresas es importante tener un buen impacto con las acciones que desarrollen a través de sus políticas de Responsabilidad Social, ya que lo anterior impulsa un desarrollo sostenible, es decir, un equilibrio entre el crecimiento económico y el bienestar social. Además ha sido demostrado que una empresa responsable tiene favorables resultados tales como: mayor productividad, lealtad del cliente, acceso a mercados y credibilidad.

La empresa puede tener políticas de Responsabilidad Social internas o externas, en cualquiera de los casos, mejorar las condiciones de vida del público al que van dirigidas, redundará en una mejor productividad o mejor desempeño de ésta.

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar para el caso de los SPD, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO), una asociación que agremia a más de 110 empresas de SPD alrededor del país y que cada año impulsa tanto a las empresas como a las alcaldías y organizaciones legalmente establecidas que presten Servicios Públicos Domiciliarios, para que tengan un excelente desempeño en temas de Responsabilidad Social Empresarial.

En el año 2011, los resultados del premio a la RSE arrojaron como ganador de mejor empresa pequeña de Servicios Públicos Domiciliarios a AGUAS DE RIONERGRO S.A. E.S.P.<sup>23</sup>

Frente al tema de Salud, sirve como ejemplo mencionar el esfuerzo que empresas como Suramericana o Colsanitas, han hecho para mejorar la condición de sus afiliados. Estas empresas y otras más prestadoras del servicio de Salud, hacen cada año un informe de sostenibilidad, en el cual exhiben los resultados que durante cada periodo lograron frente a la RSE. Frente al tema de Salud, sirve como ejemplo mencionar el esfuerzo que empresas como Suramericana o Colsanitas, han hecho para mejorar la condición de sus afiliados. Estas empresas y otras más prestadoras del servicio de salud, hacen cada año un informe de sostenibilidad, en el cual exhiben los resultados que durante cada periodo lograron frente a la RSE.

Estos ejemplos son una pequeña muestra que no pretenden hacer un análisis exhaustivo de los esfuerzos que las empresas colombianas están haciendo en el tema de la RSE, sin embargo, queda claro que dentro de los agentes que ayudan al bienestar social se debe incluir también a las empresas privadas.

Aunado a lo dicho anteriormente, lo cual puede considerarse como acciones internas de las empresas, existe también una cooperación entre el sector privado y la sociedad civil. De lo anterior, se derivan una serie de metodologías implementadas por la empresa privada y la ciudadanía, en procura de un mayor bienestar social. A continuación se mencionarán algunas de ellas.

### ***Memorando de Entendimiento***

Es un acuerdo entre dos o más agentes que tiene como fin establecer objetivos comunes y métodos pertinentes para alcanzarlos. En algunos casos, los protocolos surgen por una obligación legal, mientras que otros nacen de la libre voluntad de las partes. Estos pueden ser generales u operacionales.

Los protocolos expresan la voluntad de las partes contratantes en relación con un programa de actividades de trabajo a corto, mediano y largo plazo. Para estructurar un protocolo se debe seguir unos lineamientos básicos.

23. Tomado de: <http://www.andesco.org.co/site/assets/media/boletin-premio-2011.pdf>

En primer lugar, se debe encabezar con una premisa que resuma los objetivos institucionales y las intenciones de las partes en el campo común en el que se eligió para trabajar; luego le siguen algunas evaluaciones conjuntas sobre el estado de la situación, los contextos políticos sociales, riesgos y posibilidades; más adelante, se llena de contenido el acuerdo con las acciones concretas que se buscan con él; y por último, se definen las modalidades de aplicación, especialmente en cuanto a la búsqueda de recursos técnicos y financieros necesarios para poner en práctica el acuerdo.

### ***Mesa de Consulta***

La Mesa de Consulta es una herramienta diseñada para reunir a las personas que deseen colaborar de manera permanente para lograr el objetivo relacionado con la protección de los derechos de los ciudadanos. La Mesa es generalmente el resultado de alianzas espontáneas y no tiene una obligación legal.

Mientras que a nivel institucional, las Mesas son convocadas por los gobiernos para reunirse con los interlocutores sociales; a nivel de la sociedad civil, las Mesas son una herramienta para reunir a las personas que tengan intención de utilizar el resultado de los acuerdos en la política nacional, regional o local.

Los resultados que se pueden lograr a través de esta herramienta son, por dar algunos ejemplos, Proyectos de Ley y cambio de reglamentos, planeación de programas y políticas públicas, campañas de información temáticas, publicaciones, talleres, seminarios y conferencias, iniciativas a nivel territorial, entre otros.

Con el fin de no confundir las Mesas con otras iniciativas, es necesario aclarar algunos puntos, tales como: un actor institucional debe tener acceso a una Mesa sólo cuando se ha demostrado inequívocamente la voluntad de trabajar juntos para proteger los derechos y no cuando tiene un motivo personal.

La Mesa es permanente y por lo tanto, los individuos que la componen están obligados a trabajar juntos durante el desarrollo de los programas establecidos y no sólo cuando producen un beneficio directo; ésto con el fin de evitar manipulación de la misma Mesa.; Los miembros de la Mesa tienen libertad de conseguir sus objetivos con respecto a las actividades institucionales, pero no pueden actuar contrario a lo pactado.



# Capítulo

La motivación como premisa

# 4



# 1. Una nueva ciudadanía

De acuerdo con el sentido común, ser ciudadano significa pertenecer a una comunidad y además ser acreedor de un conjunto de derechos y deberes frente a las instituciones públicas.<sup>24</sup>

Con respecto a la vida cotidiana, donde las personas se enfrentan a problemas que les afectan directamente, a menudo ser un ciudadano significa algo muy diferente. Significa emprender acciones concretas en la búsqueda de soluciones efectivas a dichos problemas que a diario los afectan.

De esta manera, las personas ejercen la ciudadanía más allá del sentido tradicional. Sin duda, la ciudadanía tradicional es realmente importante y fundamental, pero a diario se enfrenta con dos limitaciones. Una de ellas es ser considerada como un grupo de personas que más que gestionar acciones positivas en pro del interés general, se limitan a votar por un representante que tome decisiones y gestione las acciones pertinentes para aumentar el bienestar social.

En segundo lugar y como consecuencia de la premisa anterior, hay una creencia de que las instituciones públicas son suficientes y bastan para solucionar los malestares sociales.

Sin embargo, las dos premisas mencionadas contienen una serie de errores, ya que, por un lado ha sido demostrado en experiencias a nivel mundial que los ciudadanos y ciudadanas tienen toda la capacidad para poder llevar su iniciativa mas allá de un voto, y por otro lado, frente a la creencia de que las instituciones públicas son suficientes; es importante aclarar que en un país como Colombia, esta premisa ha sido desmentida en repetidas ocasiones; es evidente que el Estado no tiene la capacidad de resolver todos los problemas públicos por sí mismo.

Por lo anterior, es importante que esté surgiendo una “nueva ciudadanía” dispuesta a actuar positivamente en la búsqueda de la protección de sus derechos.

“Hacer ciudadanía es la mejor manera de ser ciudadano”. Ser ciudadanos activos significa tener voz y ejercer poderes y responsabilidades en las distintas esferas donde se estén violentando los derechos de las personas, sin embargo, para tener grupos de ciudadanos como los que se han mencionado, es necesario un despliegue de esfuerzos tendientes a formar y capacitar a las personas, ésto con el fin de proporcionarles herramientas y conocimientos suficientes para poder incidir en la vida pública, tal como está consagrado en la Constitución.

El fenómeno de un ciudadano activo, de manera objetiva lo podríamos considerar cuando se asocia con otros para lograr un propósito.

24. Ej: Las personas que crean un jardín público mediante la recuperación de un campo abandonado, con plantación de árboles y la construcción de bancos para sentarse. Las personas que reúnen a las familias de grupos étnicos en conflicto para promover la solución conjunta de problemas que podrían causar violencia

Sin duda, el término “Ciudadanía Activa” se refiere a distintos tipos de organizaciones: voluntariado y asociaciones, grupos de autoayuda, movimientos para la representación y protección del medio ambiente o de los consumidores u organizaciones no gubernamentales de cooperación internacional.

Una de las definiciones para este nuevo fenómeno es: “La Ciudadanía Activa es la capacidad de los ciudadanos de organizarse en una variedad de formas para proteger los derechos mediante el ejercicio de poderes y responsabilidades en las políticas públicas para el cuidado de los bienes comunes”.<sup>25</sup>

Así las cosas, es claro que para que exista la Ciudadanía Activa, es necesario contar por lo menos con dos elementos básicos, por un lado, un conjunto de ciudadanos activos que trabajan por una acción organizada y colectiva; por otro lado, que su campo de acción sean las políticas públicas, es decir, los programas para abordar las cuestiones de importancia pública, como Salud, Educación, Transporte, Servicios Públicos Domiciliarios entre otros. Es en esta dimensión práctica y diaria de la democracia, donde la Ciudadanía Activa tiene un papel importante.

25. Giovanni Moro, “Manuale di cittadinanza attiva

## 2. La Motivación

Hay muchas razones diferentes para animarse a ser un Ciudadano Activo. A menudo, se escucha que este tipo de ciudadanía se caracteriza porque opera de manera altruista, basando su actividad en el espíritu de servicio, lo cual es cierto, pero la situación es sin duda más compleja. Tal como lo afirman los sociólogos, en el altruismo de la ciudadanía activa en realidad hay una gran cantidad de auto-realización.

Esto, para decir que existe en las personas diferentes motivaciones para la acción; una de éstas es la Motivación del *Servicio* y de la *Solidaridad*, en la cual se elige dedicar tiempo y recursos para ayudar a quienes viven de manera temporal o permanente en condiciones de marginación y exclusión social. Estas personas están motivadas a querer “devolver” las condiciones favorables que han recibido en su vida, o a compartir el sufrimiento de los demás.

Otra es la Motivación del *Cambio*, la cual se da cuando se elige un compromiso cívico, con el fin de cambiar una realidad considerada intolerable o para facilitar un proceso que está en curso; por otro lado, existe la Motivación relacionada con el tema de la *Justicia* y de la *Defensa* de los derechos.

Este compromiso surge generalmente porque en el pasado se tuvo alguna experiencia directa o indirecta en una situación intolerable de injusticia. Treinta años de experiencia italiana de Cittadinanzattiva, es una motivación muy frecuente en las voluntarias del Tribunal para los Derechos de los Pacientes.

Por ultimo, está la Motivación relacionada con el significado del *Conocimiento*, apertura cognitiva, ésta al parecer es una motivación más débil que las demás, sin embargo, son muchos quienes se acercan al activismo cívico sobre la base de esta voluntad y motivación que es propia del ser humano y radica en el deseo de conocer en la práctica y no solo en teoría, para que así se puedan ejercer acciones de liderazgo.

Ser un ciudadano activo no requiere una preparación, ni conocimiento, habilidad o competencia especial. Cualquier persona, independientemente de su educación, edad o género, puede ser un ciudadano activo, lo cual sucede cuando se involucra y actúa por el interés público general y no sólo para fines privados o para llevar a cabo su trabajo.

En vista de que las motivaciones personales de cada individuo que conforman un grupo ciudadano pueden ser diferentes, se recomienda redactar un Código Ético que establezca las reglas que a partir de la creación del grupo, los guiará.

### 3. Funciones

La Ciudadanía Activa sirve para el cumplimiento de por lo menos tres funciones elementales:

- **Cuidado de los bienes comunes.**

Los bienes comunes son los bienes que tienen como titular a toda la sociedad civil. Se pueden definir en el medio ambiente, la salud, la cultura, la confianza, la legalidad, entre otros. Ellos están constantemente amenazados por un uso egoísta y especulativo.

Su reducción es equivalente a un empobrecimiento de la sociedad en conjunto. En otras palabras, los bienes comunes son productos fáciles de usar y de difícil regeneración. Por lo tanto, la Ciudadanía Activa trabaja para ayudar a sanar, proteger, desarrollar y hacer accesibles los bienes comunes.

- **Protección de los Derechos.**

Puede suceder con mucha frecuencia que los derechos que garantizan el ordenamiento jurídico, no se vean reflejados en los ciudadanos por diversas razones, o bien hay una falta de compromiso real de la Administración, o tal vez existe un conflicto con otros derechos o en algunos casos es por la escasa regulación para su protección.

En estos casos, la Ciudadanía Activa trabaja para garantizar la protección efectiva de los derechos que están consagrados en todos los niveles del Ordenamiento Jurídico.

Para lograr este fin de protección de los derechos, la ciudadanía puede tomar acciones de defensa o de servicio. En este sentido, un Centro Ciudadano de Asesoría en Salud o en Servicios Públicos Domiciliarios, es precisamente un servicio.

- **Empoderamiento de los ciudadanos.**

El tercer componente del papel de la Ciudadanía Activa es tener la capacidad de hacer que los ciudadanos se apropien de sus problemas y se comprometan con ellos. Se puede hablar de empoderamiento cuando las personas toman conciencia de que tienen derechos y la capacidad real para tomar medidas sobre las violaciones a las que éstos se ven sometidos.

Cuando los ciudadanos de una manera organizada y responsable logran generar proyectos, encuentran en ellos mismos, una fuente de poder para influir en las políticas públicas.

# Capítulo

Funcionamiento del  
Centro Ciudadano  
de Asesoría

# 5



# 1. ¿Qué son?

Son una estructura cívica (ciudadana) de escucha, apoyo y asesoramiento, donde se provee de herramientas a los ciudadanos para obtener información y asistencia jurídica y técnica en caso de violación de los derechos de los que son sujetos.

Estos Centros son independientes de las asociaciones ciudadanas que se unen para realizar un Control Social, es decir, no son un mecanismo de participación como los que anteriormente se mencionaron. Sin embargo, en ocasiones los voluntarios que trabajan en el Centro, son miembros de alguna organización ciudadana de aquellas que la Ley establece para garantizar la participación de la sociedad civil.

En los próximos capítulos, se hará referencia a la creación de dichos Centros, con el fin de que tal estructura sea difundida por todo el territorio colombiano.

En primer lugar, es importante mencionar las características básicas que definen estos Centros:

- La prevalencia de la búsqueda de soluciones, más que escuchar simplemente o informar únicamente.
- La cercanía con la ciudadanía.
- La capacidad para actuar con rapidez.
- El bajo costo.

Los Centros Ciudadanos de Asesoría pueden versar sobre cualquier eje temático de interés para los ciudadanos, pero en esta ocasión se describirá la experiencia que el PNUD- Colombia y Cittadinanzattiva tuvieron en la apertura de Centros de Asistencia en Servicios Públicos Domiciliarios y Salud en la ciudad de Pasto y de Cartagena de Indias.

Estos espacios generalmente son brindados por la Alcaldía de cada municipio, bajo la figura de comodato (préstamo de uso), o en el caso de la Salud, es recomendable tenerlos dentro de los Centros de Asistencia Médica.

# En Servicios Públicos Domiciliarios

Antes de exponer cómo funcionan los Centros Ciudadanos de Atención en SPD, se explicará de manera sucinta el sistema de tales servicios en el país.

Según el artículo 365 de la Constitución Política de 1991, los Servicios Públicos Domiciliarios son actividades destinadas a satisfacer necesidades de interés general. Estos servicios son inherentes a la finalidad social del Estado y por ésto, se debe garantizar su prestación en todo el territorio.

Se caracterizan como Servicios Públicos los siguientes:

1. Seguridad Social (Artículo 48).
2. Atención de la salud y saneamiento básico ambiental (Artículo 49).
3. Administración de justicia (Artículo 229).
4. Notariado y registro (Artículo 131).
5. Educación (Artículo 67).

Los anteriores servicios están en la continua búsqueda de los fines de un Estado Social de Derecho, es decir, procuran las condiciones mínimas para el desarrollo digno de los ciudadanos.

En este sentido, los Servicios Públicos son un género, dentro del cual se encuentran una serie de especies, entre ellas los Servicios Públicos Domiciliarios, regulados en la Ley 142 de 1994 y la 143 del mismo año.

Para los efectos de las mencionadas normas, los **Servicios Públicos Domiciliarios** son:<sup>26</sup>

1. Acueducto
2. Alcantarillado
3. Aseo
4. Energía eléctrica
5. Gas combustible

(Son considerados como Servicios Públicos esenciales por el Artículo 4º de la Ley 142 de 1994)

## ¿Quiénes los prestan?

El Artículo 365 de la Constitución responde nuevamente a esta pregunta explicando que "...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..."

26. La Telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural eran hasta la Ley 1341 de 2009 (TICS), considerados servicios públicos domiciliarios, dicha ley retira la telefonía como servicio público domiciliario, es decir, continua como servicio público, pero ya no domiciliario. Lo anterior arroja como consecuencia que el órgano que vigilara esta actividad deja de ser la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y en su lugar queda como órgano de control la Superintendencia de Industria y Comercio.



En este sentido, existen a lo largo y ancho del país varias modalidades económicas de empresas prestadoras de SPD; así, se tiene que en la ciudad de Medellín por ejemplo, Empresas Públicas de Medellín (EPM) es una empresa estatal dedicada a prestar servicios públicos domiciliarios esenciales; en cambio en el Caribe colombiano, ELECTRICARIBE, distribuidora de energía, es una empresa mixta que tiene tanto capital público como privado.

Como éstos, hay cientos de ejemplos donde queda en evidencia que las empresas prestadoras de servicios pueden ser públicas, privadas o mixtas.

### ***¿Qué órgano se encarga del Control?***

Es importante señalar que aunque los Servicios Públicos Domiciliarios pueden ser prestados por particulares, su regulación, control y vigilancia están a cargo del Estado, quien debe garantizar la efectiva prestación y los derechos de los usuarios, toda vez que estos servicios hacen parte de la finalidad del Estado Social de Derecho.

Es por esto que el ente estatal encargado del control en este tema es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien por delegación del Presidente de la República, se encarga de las funciones de inspección, vigilancia y control.

### ***¿Qué órgano se encarga de la Regulación?***

Por un lado, existe la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, encargada de la regulación para la prestación de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, es decir, de elaborar la normatividad, regular los monopolios, fomentar la competencia, fijar las normas de calidad, diseñar planes de expansión, identificar fuentes de financiamiento y de subsidios y de orientar la gestión de los servicios.

Finalmente, se encuentra la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), entidad encargada de regular los servicios de Electricidad y Gas según se establece en la Ley 142 y 143 de 1994. Una de las principales funciones de la CREG es la de ente regulador en el sector eléctrico colombiano, encargado de legislar sobre los monopolios donde no se pueda establecer competencia y en el resto de los casos, promover la competencia para que haya una buena calidad y el servicio sea eficiente, tratando así que las empresas no abusen de su posición y no se produzca la competencia desleal.

### ***Centro Ciudadano de Atención, Asesoría y Control Social en Servicios Públicos***

Para empezar a hablar del Centro Ciudadano de Atención, es importante resaltar que el nacimiento de este espacio, tiene su fundamento en los derechos que les han sido otorgados a los usuarios de los SPD por Ley. Gracias a éstos, el usuario puede presentar reclamaciones, quejas o peticiones frente al servicio que la empresa le presta.

Dicho Centro demanda ciertos pasos para su creación que más adelante serán mencionados, sin embargo por ahora es importante resaltar que uno de los elementos fundamentales para su entrada en servicio, es contar con la infraestructura necesaria, es decir, un espacio accesible a los ciudadanos y a los voluntarios.

Es así como se tiene que lo primero que debe tener un grupo de ciudadanos para fundar un Centro es un **ESPACIO FÍSICO**.

Por otro lado, el capital humano que trabaja en el Centro es indispensable, sin ellos el esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los usuarios sería imposible, estos ciudadanos trabajan bajo la modalidad de **VOLUNTARIOS**, los cuales deben ser capacitados para atender a los usuarios. Dentro de estos voluntarios generalmente se cuenta con los Vocales de Control.

Los voluntarios brindan asistencia de primer nivel a los ciudadanos, sin embargo en muchas ocasiones, los casos que la sociedad civil allega al Centro requieren de un mayor conocimiento, es por ésto que para un segundo nivel de asistencia, es importante contar con un grupo de **EXPERTOS**.

Una vez existan por lo menos los tres elementos anteriores, es posible abrir el Centro Ciudadano. En este espacio físico, los voluntarios atenderán las quejas y reclamaciones de los usuarios, dichas solicitudes serán llevadas a un sistema de información y luego serán procesadas por los mismos voluntarios cuando el caso esté a su alcance académico o en caso de ser un caso complejo, será llevado a los expertos y estudiantes de Derecho de las universidades con las que se hagan alianzas, para que éstos den respuesta. En el proceso, se busca dar una respuesta al usuario sobre cómo proceder con la inconformidad que éste tiene frente a la empresa prestadora de SPD.

Para continuar con el funcionamiento de dichos Centros, primero se hará un breve recorrido por el Sistema de Salud en Colombia.

En Colombia, la expedición de la Constitución Política de 1991, fue una etapa de cambios importantes en todos los niveles y para todos los sectores. Es por ésto que el tema de la Salud no es ajeno a los nuevos lineamientos de la Carta Política.

Para empezar, se debe mencionar que con la Constitución del 91, la Salud empieza a ser considerada como un derecho fundamental en conexidad con el derecho a la vida, consagrado en el Artículo 11 de dicha norma. En otras palabras, la Salud ya no es concebida únicamente como un Servicio Público, sino que empieza a tener rango constitucional. Sin embargo, tal derecho considerado en sí mismo no es fundamental, ostenta tal rango solo cuando se compromete con los demás derechos fundamentales.

El derecho a la salud ha tenido un importante desarrollo jurisprudencial por parte de la Honorable Corte Constitucional, la cual ha distinguido que la Salud como Servicio Público es diferente a la Salud considerada como derecho, lo que genera a su vez, derechos prestacionales como derechos fundamentales. En este sentido, tal derecho que en principio no es considerado fundamental, lo podría ser en ciertos casos y es por tal motivo que bajo presupuestos concretos, se admite la tutela como mecanismo jurídico para velar por el buen desarrollo de éste en la vida de las personas.

### ***¿Cuándo procede la acción de tutela frente al derecho de la Salud?***

Asumir que el derecho a la salud es fundamental bajo ciertos supuestos, no implica reconocer que la acción de tutela sea siempre procedente en relación con este derecho. Los requisitos generales para la procedencia del amparo constitucional como protección del derecho a la salud son:

“(1) Que la persona involucrada posea un derecho subjetivo a la prestación que solicita y, por lo tanto, que el ordenamiento jurídico le haya adscrito a alguna persona, pública o privada, la obligación correlativa.

(2) Que tal derecho, en el caso concreto, encuentre una conexidad directa con alguno de los derechos que el ordenamiento jurídico elevó a la categoría de fundamentales.

(3) Que no exista otro medio de defensa judicial o, que de existir, no resulte idóneo para evitar la consumación de un perjuicio irremediable respecto del derecho fundamental afectado o amenazado”.<sup>27</sup>

27. Sentencia T-348 de 1997. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

	Régimen Contributivo	Régimen Subsidiado
<b>Definición</b>	Conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia con su empleador.	Conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad de que trata la Ley.
<b>Vinculados</b>	Son afiliados obligatorios a este régimen las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago.	Aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado, tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.
<b>Administración</b>	La prestación del servicio está a cargo de las Entidades Promotoras de Salud EPS, por delegación del Estado, quienes a su vez están autorizadas para contratar la atención de los usuarios con las diferentes Instituciones Prestadoras de Salud - IPS.	La administración de este régimen corresponde a las direcciones distritales, municipales y departamentales de salud, las cuales están autorizadas para celebrar contratos de esa índole con las denominadas EPS del régimen subsidiado que pueden ser públicas o privadas, a las cuales les corresponde manejar los recursos, afiliar a los beneficiarios, prestar directa o indirectamente los servicios de salud contenidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado - POS-S.
<b>Financiación</b>	Financiado directamente por el afiliado o en concurrencia con el empleador.	Los recursos del régimen subsidiado de salud son de origen público, pues ellos provienen del Sistema General de Participaciones, de los recursos de cofinanciación derivados de la Subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía, así como de los recursos producto del esfuerzo fiscal territorial que se destinen a esos efectos.

Según el Artículo 2° del Decreto 806 de 1998, al Estado le corresponde garantizar un conjunto de beneficios en forma directa o a través de terceros, con el objeto de proteger de manera efectiva el derecho a la salud. A estos planes se accede dependiendo de la forma de participación en el Sistema, ésto es como afiliado cotizante, como afiliado beneficiario, como afiliado subsidiado, o como vinculado al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estos planes son:

## Plan de Atención Básica en Salud (PAB)

• **Promoción de la salud:** Busca la integración de las acciones que realizan la población, los servicios de salud, las autoridades sanitarias y los sectores sociales y productivos con el objeto de garantizar, más allá de la ausencia de la enfermedad, mejores condiciones de salud físicas, psíquicas y sociales para los individuos y las colectividades.

• **Prevención de la enfermedad:** Se realizan para evitar que el daño en la salud o la enfermedad aparezcan, se prolonguen, ocasionen daños mayores o generen secuelas evitables.

• **De vigilancia en salud pública y control de factores de riesgo:** Orientadas a la identificación, seguimiento y control de los principales factores de riesgo biológicos, del comportamiento y del ambiente, así como a la observación y análisis de los eventos en salud que ellos ocasionan.

## Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo (POS C):

Permitirá la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad que se definan.

La responsabilidad de fijar y actualizar los contenidos del POS corresponde a la Comisión de Regulación en Salud (CRES).

Con respecto al tema de los tratamientos y medicamentos excluidos del POS, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha hecho prevalecer la obligación de la EPS de suministrar los mismos, en protección de los derechos fundamentales de los afiliados. Pero ha señalado igualmente que las EPS tienen derecho a que se respete la reglamentación correspondiente, de modo que cuando se le ordene por tutela suministrar tales tratamientos o medicamentos, se les autoriza a recobrar al FOSYGA lo no cubierto en las reglamentaciones. De esta forma, se satisface simultáneamente el derecho fundamental del afiliado y la situación financiera de las EPS.

## Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S)

Es el conjunto básico de servicios de atención en salud a que tiene derecho, en caso de necesitarlos, todo afiliado al Régimen Subsidiado y que están obligadas a garantizar las Entidades Promotoras de Salud, las Empresas Solidarias de Salud y las Cajas de Compensación Familiar debidamente autorizadas por la Superintendencia Nacional de Salud para administrar los recursos del Régimen Subsidiado.

El año 2001 se propuso como fecha límite para lograr la unificación del Plan Obligatorio de Salud subsidiado, mediante un programa diseñado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud – CNSSS, que permitiera a los usuarios de éste gozar de los mismos beneficios de los afiliados al régimen contributivo.

## Atención en Accidentes de Tránsito y Eventos Catastróficos (SOAT):

En los casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial.

El Fondo de Solidaridad y Garantía pagará directamente a la Institución que haya prestado el servicio, las tarifas que establezca el Gobierno Nacional.

## Atención Inicial de Urgencias

Atención inicial de urgencias como todas aquellas acciones realizadas a una persona con patología de urgencia.

Después de la Ley 100, han surgido una serie de normas que han cambiado sustancialmente muchos aspectos del Régimen de Salud, pero que ahora no vale la pena mencionar.

Si es importante aclarar en cambio, quienes son los principales agentes que participan en el Sistema de Seguridad Social en Salud

El Artículo 155 de la Ley 100, establece y clasifica los sujetos que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y podrían resumirse de la siguiente forma:

***a. Organismos de Dirección, Vigilancia y Control.***

- Los Ministerios de Salud y Trabajo (De la Protección Social).<sup>28</sup>
- El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (Comisión Reguladora de Salud).<sup>29</sup>
- La Superintendencia Nacional de Salud.

***b. Organismos de Administración y Financiación.***

- El Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).
- Las Entidades Promotoras de Salud (EPS).
- Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud (Entes Territoriales).

***c. Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS).***

***d. Las entidades del sector salud adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo (Hoy Ministerio de la Protección Social).***

***e. Los empleadores y usuarios (afiliados, beneficiarios y vinculados) del sistema.***

***f. Los Comités de Participación Comunitaria (COPACOS) y organizaciones comunales y de usuarios.***

28. El artículo 5° de la Ley 790 de 2002 ordenó la fusión de los Ministerio Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud para dar origen al Ministerio de la Protección Social.

29. El Consejo nacional de Seguridad Social en Salud desapareció a partir de la derogatoria parcial del art. 3° de la Ley 1122 de 2007, en el cual se mantenía como organismo asesor de la Comisión Reguladora de Salud (CRES) que a su vez lo reemplaza.

## Tribunal para los Derechos de los Pacientes

En general, para abrir una oficina de ese tipo, es necesario encontrar un **LUGAR** que pueda ser la futura oficina del Tribunal. Según la experiencia italiana, normalmente los lugares más indicados son los mismos donde el paciente recibe atención en salud. En este sentido, este primer paso tiene como requisito la voluntad de cooperación por parte del Centro de Salud.

Es importante construir una **ALIANZA** con el Departamento Administrativo Distrital de *Salud* (DADIS) para que pueda facilitar una estructura (IPS), a través de la EPS (Entidades Promotoras de Salud) que colabore con el proyecto.

El siguiente paso es involucrar potenciales **VOLUNTARIOS** a través de asambleas locales donde se explica que es el Tribunal, su actividad de acompañamiento a los ciudadanos y el rol que tienen los voluntarios del Tribunal.

Estos voluntarios una vez capacitados, tendrán la función de atender las quejas de los afiliados y de recolectar información, en aras de conocer el estado de la prestación del servicio de Salud en el territorio donde se encuentra el Tribunal, al mismo tiempo que le brinda acompañamiento técnico y apoyo logístico a las EPS.

# Capítulo

Su Estructura y actividades

# 6





# 1. Diagnóstico

Con el fin de poder atender las verdaderas necesidades de los ciudadanos y usuarios del territorio en el cual se va a constituir un Centro Ciudadano de Asesoría, es importante conocer las características de la población a la cual se va a ofrecer un servicio.

En el caso de un Centro Ciudadano en Servicios Públicos o en Salud, es prioritario conocer las problemáticas que afectan a la población. Al mismo tiempo, es útil aprender el grado de conocimiento de sus derechos y deberes que los ciudadanos tienen como usuarios de los servicios.

Un ejemplo de esta actividad puede ser la construcción de una línea base. En la ciudad de Pasto se realizó en 2009,<sup>30</sup> al comienzo del proyecto “Derechos y Desarrollo”, una línea base útil para brindar informaciones sobre el conocimiento de la población local en temas de Derechos y Participación Ciudadana en el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

La metodología que se socializó, permitió aplicar la encuesta durante dos meses por hogares y fue contestada por ciudadanos mayores de 18 años. La misma encuesta se dividió en dos partes fundamentales: la primera hizo referencia a datos de identificación y aspectos generales, con los cuales se pretendió lograr una rápida caracterización de la población, y la segunda, contempló las preguntas que trataban sobre el conocimiento de las personas en torno a la participación comunitaria y los Servicios Públicos Domiciliarios.

En particular, surgió información sobre:

- Cobertura de los principales Servicios Públicos Domiciliarios.
- Percepción sobre el contenido de la Ley 142 de 1994.
- Conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos en el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) y su normatividad.
- Percepción sobre lo que hace el Vocal de Control y los Comités de Desarrollo y Control Social.
- Medios por los cuales los ciudadanos conocieron sobre sus derechos frente a los Servicios Públicos Domiciliarios.
- Causas por las cuales los ciudadanos afirman no conocer sus derechos frente a los SPD.
- Opinión sobre cómo deben ampliarse los derechos de los usuarios de los SPD.
- Opinión sobre las maneras como se han vulnerado los derechos de los usuarios de los SPD.
- Conocimiento sobre los mecanismos de participación ciudadana que permiten el control en la prestación de los SPD.

30. El estudio fue realizado por la Fundación para la Equidad y el Desarrollo (FEDES) y se encuentra en [www.sir02.tk](http://www.sir02.tk).

De la línea base, entre otras informaciones, resultó que el 95% de las personas manifestaban su disposición para conocer o ampliar sus conocimientos sobre los mecanismos de participación ciudadana, argumentando especialmente la necesidad de estar informados y sensibilizados frente al manejo de los Servicios Públicos y además, porque sus conocimientos les permitiría defender sus derechos y resolver problemas. Sin duda, un diagnóstico es útil antes de avanzar en el proyecto “Derechos y Desarrollo”.

Un ejercicio como el anterior puede ser de gran utilidad para saber cuáles van a ser las líneas de acción del Centro Ciudadano, dando lugar a la mayor eficiencia en el trabajo y en los recursos.

## 2. Estructura del Centro

Se propone como ejemplo un modelo de estructura organizativa de un Centro Ciudadano, teniendo en cuenta que puede variar según las necesidades.

**Comité Ejecutivo:** Coordina las cuatro áreas que componen el servicio. Lo integran los cuatro responsables de áreas, además del director y sub-director. Su meta: Asegurar la operatividad del Centro según indicadores de calidad y cantidad definidos, promover la creación de redes y alianzas con otras asociaciones, acuerdos con los actores institucionales para gestionar los temas tratados (memorandos de entendimiento, los cambios en las regulaciones).

**El primer nivel de asesoría (front line):** Se compone de un grupo de voluntarios que:

- Responden llamadas y contestan los correos.
  - Tienen un proceso de capacitación continua.
  - Conocen el uso de los manuales temáticos.
  - Utilizan bases de datos para el catálogo de peticiones, quejas y recursos (PQR).
  - Envían al segundo nivel de asesoría los casos más difíciles. Se reúnen semanalmente con los expertos.
- Su meta es manejar aproximadamente el 80% de las solicitudes de los ciudadanos.

**El segundo nivel de asesoría (back office):** Se compone de expertos - casi siempre de medio tiempo, los cuales:

- Se encargan de solucionar los casos transmitidos por el primer nivel de asesoría.
- Recogen los documentos (leyes y circulares) y son responsables del almacenamiento y de la producción de las ayudas y manuales temáticos necesarios para el trabajo del primer nivel de asesoría.

- Mantienen relaciones con los consultores (médicos, expertos en derecho y administración), proponen campañas para proteger a través de la selección de casos emblemáticos que requieren una respuesta por parte del público (alto costo de los medicamentos, las listas de espera para obtener un servicio médico, reemplazo de medidores de agua).

**Oficina de relaciones (networking):** Gestiona la lista de datos de los ciudadanos (nombres, dirección, teléfono, correo electrónico); trata de convocar a la gente para las reuniones públicas, seminarios o talleres de capacitación. Su meta es establecer una red de sujetos cívicos e informar sobre todas las actividades del Centro.

**Oficina de datos (Observatorio):** Elabora estadísticas a partir de los contactos y de las PQR; prepara informes periódicos, recoge datos y estudios locales, nacionales e internacionales, promueve actividades culturales en los temas que surgen de los casos tratados. Es el responsable de la elaboración de un informe anual.

### 3. Principios y Valores

Antes de comenzar a ejecutar acciones positivas en pro del interés general, los ciudadanos deben socializar su marco de valores y principios. En este sentido, se propone crear un Código Ético que defina los lineamientos de acción del Centro.

El Código demarca en primer lugar, los principios y valores comunes a los ciudadanos que se integran en el Centro. Para identificarlos, se procede a buscar consensos entre los Comités de Desarrollo y Control Social y se plantea un Manual de Gestión para el correcto funcionamiento del espacio.

En el marco de las experiencias que se han tenido, fueron identificados los siguientes principios y valores que pueden servir de ejemplo: Vida en condiciones de Dignidad, Justicia y Honestidad.

Además de los anteriores mencionados, es de resaltar los valores de Solidaridad, Responsabilidad, Respeto, Transparencia, Tolerancia y Compromiso con el actuar ciudadano.

Todos estos principios son el marco de acción de los ciudadanos y ciudadanas que buscan mejorar a través de su participación, la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud.

Cada Centro puede crear su Código Ético según las necesidades de su comunidad.

## 4. Planeación Económica

Para una organización cívica, por supuesto, los recursos financieros son importantes, por ésto, encontrar el dinero no es accidental, sino parte central de la vida de una organización.

En este orden de ideas, los voluntarios de los Centros deben emprender una labor organizada para determinar el monto de dinero que va a ser necesario para el debido funcionamiento del Centro. Para ello, es necesario realizar un presupuesto que sirva como marco económico.

A continuación se expondrá la finalidad de dicha herramienta económica y cómo opera.

El presupuesto determina los resultados financieros deseados, es decir, los elementos financieros que deben ser tenidos en cuenta durante un período específico. Éste debe expresar claramente lo que se va a ejecutar.

El presupuesto no debe ser elaborado y olvidado, sino constantemente utilizado como punto de referencia y revisado por lo menos trimestralmente, con el fin de evitar que se registren desviaciones en términos de menor ingreso o más gastos.

El presupuesto debe incluir todos los ingresos y egresos de la Organización que se prevé durante un año o un proyecto.

Los ingresos incluyen tanto las contribuciones de individuos y entidades, así como los ingresos provenientes de contratos o convenios o la venta de servicios por parte de la Organización.

En los egresos deben ser incluidos todos los rubros para la compra de servicios y suministros necesarios para implementar los programas establecidos.

El presupuesto debe incluir tanto los costos fijos como los variables. Los costos fijos son aquellos que no cambian con el nivel de actividad de la Organización, los costos variables en cambio, son aquellos que cambian en relación con el nivel de las actividades de la Organización.

Partidas Presupuestarias	
Egresos	Ingresos
<b>Recursos Humanos</b>	<b>Contribuciones</b>
• Reembolso a los voluntarios y expertos (Ej: Transporte público)	• De particulares, apoyo técnico y profesional.
<b>Gastos de gestión del Centro</b>	<b>Convocatoria y ayudas</b>
• Pago de administración, servicio de aseo y vigilancia.	• Públicas (nacionales e internacionales).
• Pago facturas (electricidad, agua, aseo).	• Públicas y Privadas.
• Compra de los equipos y de las herramientas para oficina (computadora, impresora, escáner y fotocopidora, papelería, teléfono, radio, extensiones y cables, marcadores, cerraduras y duplicados de llaves).	<b>Venta de bienes y servicios</b>
• Suscripciones Teléfono e Internet	• Revista mensual
<b>Otros gastos</b>	
• Comprar libros y revistas para biblioteca.	
• Impresión	
• Envío de comunicaciones oficiales por correo.	
• Mantenimiento de equipos y herramientas (manutención software/sito web/internet).	
• Instrumentos de aseo	

La disponibilidad de recursos financieros es condición necesaria, aunque no suficiente para la acción de las organizaciones de ciudadanos y, por tanto, también para un Centro Ciudadano de Asesoría en Servicios Públicos Domiciliarios y Salud. Sin duda, la forma de buscar suficiente dinero para poder desarrollar las actividades esperadas, es un reto de muchas asociaciones de la sociedad civil.

Es suficiente establecer tres características principales para la recaudación de fondos:

- La primera característica es que esta actividad es una *herramienta esencial de la Autonomía y la Libertad de Organización*. Aunque existan entidades externas que financien el proyecto, es importante tener presente a la hora de pedir ayuda económica, que este organismo es autónomo e independiente.
- La segunda característica es que la recaudación de fondos debe consistir, no en un conjunto de intervenciones aleatorias y esporádicas, sino en *un verdadero programa de acción que tiene la misma dignidad y la fuerza de los programas directamente relacionados con la misión de la Organización*, como pueden ser, para un Centro Ciudadano de Asesoría, la defensa de los derechos de los usuarios.
- La tercera característica es que *la recaudación de fondos tiene una fuerte influencia en la identidad de la Organización*. Por esta razón, la recaudación debe ser liderada por la gerencia de la Organización, pues está en juego la identidad y el futuro de la Organización misma.

## 5. Relaciones Institucionales y Empresariales

Antes de comenzar una interlocución con instituciones del sector público o privado, es importante prepararse bien. Con este fin, el presente decálogo puede ser de ayuda.

Los pasos a seguir son:

1. Estudiar cuidadosamente quiénes son los interlocutores y su contexto.
2. Reconstruir el mapa de todos los actores del sistema involucrados (organizaciones, empresas, asociaciones).
3. Hacer un mapa de todos los intereses posibles.
4. Identificar los intereses comunes.
5. Hacer una previa hipótesis sobre las posibles objeciones de la contraparte a la propuesta.
6. Preparar cuidadosamente la presentación del Centro o de la Asociación con una exposición breve e incisiva.
7. Contar con un marco jurídico claro de los aspectos a tratar.
8. Si es posible, ir dos personas a la reunión de trabajo para prepararla de manera adecuada.
9. Prepararse para una comunicación asertiva y no agresiva o pasiva en relación con el interlocutor.
10. Siempre argumentar con hechos y datos los problemas que se quieren presentar. Esto permite evitar conflictos de intereses entre las partes.

Otras sugerencias útiles durante una reunión de trabajo:

1. Destacar los intereses comunes y presentar los problemas encontrados como oportunidades para trabajar en ellos.
2. Subrayar la conveniencia del interlocutor como un sujeto activo de la propuesta y no un actor pasivo.
3. Llegar a compromisos concretos y a una agenda clara.
4. Hablar de propuestas concretas de acción sólo después de haber compartido el análisis del contexto, los datos, la existencia de áreas por mejorar y los puntos débiles.

## 6. Capacitación Técnica

Siendo el Centro un espacio gestionado por ciudadanos para ciudadanos, se considera importante buscar la forma de incentivar la participación cívica en las actividades que el Centro desarrolla. En este sentido, se sugiere organizar dos o tres encuentros al año, con el objetivo de dar a conocer las actividades del Centro y mejorar la sensibilidad hacia los temas tratados.

En este sentido, cuando se organiza un ciclo de capacitación, se debe tener en cuenta que el objetivo general es el fortalecimiento de los conocimientos y de las capacidades de los ciudadanos.

El ciclo de capacitación será dirigido a todos los ciudadanos y las ciudadanas interesadas en profundizar sus conocimientos en materia de Servicios Públicos Domiciliarios y Salud, pero ante todo, a los ciudadanos/ciudadanas de los Comités (Desarrollo y Control Social, así como de Participación Comunitaria en Salud), para ofrecer la posibilidad de fortalecer sus capacidades de organización, gestión y control ciudadano.

Este objetivo normalmente se logra brindando herramientas teóricas y prácticas para la solución de problemas relacionados con la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y de los servicios de Salud.

En concreto, es importante considerar lo siguiente:

- Ubicar los conceptos, enfoques y normas jurídicas básicas aplicables a los Servicios Públicos Domiciliarios y a la Salud.
- Puntualizar e interiorizar los mecanismos de defensa y promoción de los derechos de las y los usuarios como punto de partida para una adecuada asesoría y orientación a la ciudadanía.
- Identificar los componentes y procedimientos contemplados en los contratos de condiciones uniformes para la eficiente prestación de cada servicio, a partir del análisis de problemáticas comunes.
- Determinar mecanismos de acción colectiva para la organización, movilización e incidencia ciudadana, en materia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud.

Una buena capacitación no puede durar menos de 40 horas de lecciones. Por ésto, a menudo se organizan en el fin de semana, en día no laboral y casi siempre en la tarde.

Debido a los costos que presenta la ejecución de un ciclo de formación como el mencionado, se sugiere buscar patrocinadores, con el fin de que el costo del curso no sea un obstáculo para la participación ciudadana.

Al principio del curso, se recomienda, hacer una encuesta sobre el conocimiento que los ciudadanos y ciudadanas tienen sobre los temas a tratar, con el fin de averiguar su familiaridad con estos asuntos y definir cuál será el nivel de la capacitación.



Al finalizar el curso, es importante hacer una encuesta a los y las asistentes sobre la metodología utilizada, el lenguaje empleado, el lugar del encuentro, entre otros, con el fin de mejorar las siguientes versiones del programa de formación. Además se deberá realizar la misma encuesta de conocimiento que se hizo al principio del curso con el fin de averiguar los aprendizajes logrados.

Sería de gran utilidad que dentro del método usado, haya espacios de práctica, con el fin de afianzar los conocimientos.

No se debe olvidar que se debe entregar un certificado de asistencia al curso, firmado por quien lo organizó y por alguna institución educativa reconocida, con la que se haya hecho una alianza para el desarrollo de la actividad.

Estructura del curso: Ejemplo de Cartagena		
Eje Temático	Duración	Entidad Facilitadora
<i>Nociones Básicas de los Servicios Públicos Domiciliarios SPD.</i>	<i>4 horas</i>	<i>Universidades, grupos de investigación, Superintendencia de SPD.</i>
<i>Defensa y promoción de los Derechos y Deberes del Usuario.</i>	<i>4 horas</i>	<i>Organismos de Control, oficinas de atención al usuario de las Alcaldías o de las Empresas prestadoras de SPD.</i>
<i>Contratos de Condiciones Uniformes: particularidades en la prestación de cada SPD.</i>	<i>20 horas</i>	<i>Empresas prestadoras de SPD, Superintendencia de SPD, Organismos de Control</i>
<i>Organización, movilización e incidencia ciudadana en SPD.</i>	<i>6 horas</i>	<i>Secretarías de Participación, PNUD, Cittadinanzattiva, organizaciones sociales con experiencia en el tema.</i>
<i>Guía ciudadana para la atención y orientación a peticiones, quejas y reclamos en un Punto de Atención.</i>	<i>6 horas</i>	<i>PNUD y Cittadinanzattiva, Voluntarios y voluntarias pertenecientes a un Centro de Atención Ciudadana.</i>

## 7. Comunicación

Una organización cívica que opera en la sociedad, necesariamente debe saber comunicarse con el entorno y los diferentes actores del territorio en los cuales desarrolla sus actividades, es por ésto que se debe hacer un esfuerzo por entender cómo generar y a quien va dirigida la información.

La comunicación, por lo general, puede ser dirigida a dos tipos de público:

- *Público externo:* medios masivos, Instituciones, sujetos prestadores de servicios a los ciudadanos y la ciudadanía en general.
- *Público interno:* voluntarios, dirigentes de la organización y consultores.

Como se profundizará en detalle más adelante, las herramientas que una organización puede utilizar para comunicarse son muchas: eventos públicos, boletines de prensa, entrevistas y ruedas de prensa, así mismo es útil la implementación de comunicación visual mediante plegables, pendones o pasacalles, además de hacer una publicación de informe anual y estudios temáticos, boletines de noticias, sitio web, acciones simbólicas, campañas de información, casos emblemáticos de denuncia, editoriales y testimonios.

Para decidir cuáles, cuándo y cómo utilizar estas herramientas, es importante entender cómo funciona el proceso de comunicación. En síntesis, los elementos de un proceso de comunicación son los siguientes:

- *Emisor (genera el mensaje).*
- *Codificador (codifica el mensaje).*
- *Medio (envía el mensaje).*
- *Decodificador (decodifica el mensaje).*
- *Receptor (recibe el mensaje).*

El emisor puede ser un Comité de Desarrollo y Control Social que lanza una campaña de sensibilización para la recolección de residuos que se quedan en la ciudad; el codificador es un gráfico que traduce la idea en un mensaje a un público específico (estudiantes, grupos ecologistas); el medio puede consistir en volantes, anuncios radiales, periódicos locales; el decodificador podrá constituirse en un grupo homogéneo de individuos (por ejemplo, profesores que dirigen el mensaje a sus alumnos); el receptor es el destinatario final, es decir, las personas que deben actuar de manera concreta a partir de lo que se indica en el mensaje (por ejemplo, encontrarse el domingo por la mañana con las herramientas necesarias para proceder a la recolección de residuos de la playa).

En la mayoría de las situaciones, cuando se activa un proceso de comunicación también pueden entrar en juego varios factores capaces de modificar o alterar la comunicación, es por ello que en la preparación del plan de comunicación, una organización cívica debe ser capaz de actualizarlo constantemente con base en factores internos o externos.

Un plan de comunicación puede ser estructurado de acuerdo con el siguiente esquema:

1. Identificación de los objetivos específicos de comunicación.
2. Identificación del tipo de público.
3. Procesamiento del mensaje que se desea comunicar.
4. Elección de los canales y los medios de comunicación para cada público que se identificó, incluyendo las diferentes herramientas que se utilizarán para la comunicación.
5. Tratamiento de los mensajes (estilo, redacción, gráficas).
6. Realización de pruebas en la decodificación del mensaje y redefinición del mensaje a la luz de los resultados de esta prueba.
7. Dimensión cuantitativa para alcanzar el objetivo e instrumentos adecuados para lograrlo (tipo de medios de comunicación, número de plegables, de anuncios publicitarios).
8. Definición de los recursos financieros, organizacionales y humanos.
9. Sincronización de las fechas de divulgación en relación con las distintas actividades incluidas en el plan de comunicación.
10. Definición de responsabilidades en relación con las actividades incluidas en el plan de comunicación.

A continuación, se mencionan algunas herramientas útiles para desarrollar el plan de comunicación.

**Informes.** Es una técnica utilizada por organizaciones cívicas para difundir noticias sobre sus actividades. Todas las asociaciones cívicas deben educarse para preparar un Informe Anual y elaborar estudios y expedientes temáticos.

**Denuncia de casos emblemáticos.** Se utiliza para contar las historias de ciudadanos comunes que han experimentado directamente un problema (como un caso de negligencia médica) y a través del cual hacer información sobre sus actividades.

**Las acciones simbólicas.** Tienen un fuerte impacto en los medios de comunicación, porque son capaces de hacer muy “visible” un evento o situación.

**Rueda de prensa.** Se utiliza sólo cuando se trata de dar un carácter oficial a las noticias de especial importancia. La organización de una rueda de prensa normalmente requiere por lo menos una semana de trabajo.

**Entrevistas.** Por lo general, se utilizan para hacer un comentario sobre los acontecimientos actuales. Se convierten en una de las maneras más rápidas que los periodistas utilizan para recuperar información. No son muy populares entre las organizaciones de la sociedad civil, pero tienen un fuerte valor de legitimidad.

**Editoriales.** Tienen una función similar a la entrevista, pero con un mayor tiempo promedio de publicación. Por otra parte, es difícil para un periódico publicar un editorial de un líder de una organización ciudadana que no está de acuerdo con sus posiciones.

**Testimonios.** Se trata de comunicar a través de un personaje conocido por el público las iniciativas de la organización.

**Campañas de información.** La campaña de información o comunicación tiene como objetivo promover y crear conciencia con respecto a un determinado comportamiento o actitud.

**Audiovisuales.** Herramienta utilizada sobre todo, para llegar a un público amplio (por ejemplo, videos, spots radiales, comerciales de televisión, CD-ROM).

Todas estas herramientas resultarán de fácil aplicación, pero de gran utilidad a la hora de comunicarle al público la labor del Centro.

Tal vez una de las herramientas que mas técnica requiere es el boletín de prensa, hecho por el cual se explicará brevemente los pasos para su realización.

**Boletín de prensa.** Representa la forma más inmediata para formalizar y difundir la noticia a través de los medios de comunicación. Por esta razón, se requiere el conocimiento y la aplicación de detalles técnicos.

La mejor manera de escribir un boletín de prensa es adoptar el método conocido como “pirámide”, es decir, se empieza con el tema de la historia y los hechos resumidos en el párrafo primero, seguido por frases y párrafos en orden decreciente de importancia.

Ésto significa que las primeras frases deben responder a las preguntas: ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Por qué? ¿Cuándo? ¿Cómo? En la práctica, el inicio del boletín de prensa debe informar de todos los elementos claves de una historia:

1. ¿Cuál es el tema de la historia?
2. ¿Quién es el protagonista, el interesado?
3. ¿Dónde sucedieron los hechos?
4. ¿Por qué una historia es interesante?
5. ¿Cómo afecta al lector, al consumidor?

Algunos consejos útiles:

1. Usar un lenguaje claro, palabras simples y frases cortas, evitar la jerga y los acrónimos. Se acostumbra a cortar frases, eliminando palabras innecesarias y adoptando un estilo de escritura concisa, propios de los medios de comunicación: cuando un comunicado de prensa tiene más de 20 líneas en total, está en riesgo.
2. Cuando sea posible, complementar las declaraciones con hechos y datos para dar más fuerza a lo que se dice.
3. Para el título, usar una fuente más grande del texto del boletín, pero sin subrayar en negrita.
4. Las declaraciones del portavoz de la Organización, deben ser reportadas entre comillas. Los periodistas no publican declaraciones u opiniones expresadas en forma de hechos, pero si pueden ser publicadas en forma de citación.
5. Antes de enviarlo, pedir el favor a un colega de la Organización de leerlo. Use el corrector ortográfico de su computadora, pero no confiarse demasiado.
6. En la difusión del boletín, por lo general, enviarlos primero a las agencias de noticias, a radios y televisiones, luego a diarios, publicaciones periódicas y revistas.
7. Difundir pronto el boletín entre los colegas y los miembros de la Organización, para evitar que alguien no sepa responder a las preguntas de los medios de comunicación.
8. Siempre indicar el lugar y la fecha de publicación del boletín.
9. Especificar el nombre y número de teléfono de la persona de contacto para mayor información, incluso fuera del horario de oficina.
10. Utilice hoja membrete de la Organización.
11. Guardar una copia del boletín en el archivo de la Organización.

# Capítulo

## Protección de derechos

# 7



A continuación se expondrá uno de los aspectos más relevantes para el buen funcionamiento del Centro. Tanto los voluntarios como los usuarios son la razón de ser de estos espacios, es por lo anterior que en el siguiente capítulo se explicará la relación entre los agentes que componen estos espacios.

## 1. Encuentro ciudadano y voluntario

Para ofrecer un buen servicio a los usuarios, primero los voluntarios deben tener claras sus funciones.

*Un voluntario del Centro debe:*

- Ser claro sobre las áreas de intervención del Centro.
- Escuchar a los ciudadanos.
- Informar y orientar a los ciudadanos.
- Ser “facilitador” entre el ciudadano y los demás expertos que ayudarán a resolver el caso.

Una vez se tenga clara la función que como voluntario se va a ejercer, es importante tener en cuenta que cuando los ciudadanos contactan el Centro para pedir ayuda y tutela, pueden tener varias actitudes:

- Desconfianza, porque ya han tenido una gran cantidad de malas experiencias y tienen temor de recibir más.
- Confusión y desorientación.
- Decepción: Sin duda, un ciudadano que se acerca al Centro de Atención y Asesoría, espera ser escuchado y comprendido; espera la resolución inmediata de su caso, una participación directa del Centro para la solución del problema y, a veces, la idea de que su situación va a ser conocida.

Es por esto que un voluntario debe aclararle al usuario que independientemente de sus actitudes, el Centro lo puede ayudar, pero solo lo que obtendrá de dicho espacio es:

- Una información clara y específica sobre sus derechos y cómo protegerlos (servicio de información).
- Ayuda para un caso concreto, el desarrollo de un determinado procedimiento (servicio de asesoramiento).
- Compromiso del Centro cuando se trata de casos que afectan a la comunidad, a través de campañas de sensibilización y temáticas (servicio de intervención).

**El primer “contacto”**

Es importante:

- Presentarse con nombre y apellido.
- Tranquilizar a los usuarios para que exista un buen diálogo.
- Conducir la descripción del problema con preguntas y categorizar el inconveniente en una de las variables que conoce.
- En caso de ser necesario, hacer un resumen de toda la información.

En este primer contacto, puede suceder que los usuarios estén angustiados con sus problemas y por lo tanto tenga actitudes difíciles de manejar para los voluntarios, por esto es importante saber manejar la ansiedad, tanto de ellos como de los mismos ciudadanos que atienden el Centro. A continuación, unas sugerencias en el tema del manejo de la ansiedad.

De los ciudadanos	De los voluntarios
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Contener la ansiedad del usuario, manteniendo una actitud brillante (involucrarse emocionalmente es contraproducente para el ciudadano).</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Mantener la calma.</i></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Señalar a los usuarios que entendemos la gravedad de su problema y estamos para ayudar, pero tenemos que mirar “objetivamente” el problema que nos presenta.</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>No crear falsas expectativas.</i></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Señalar al ciudadano que no es la “única” persona que tiene el problema descrito; hay otras personas y el Centro trabajará para ayudarles.</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>No siempre un voluntario es capaz de manejar su ansiedad. Si un problema nos afecta especialmente, tratamos de conocer los límites y tomar el control.</i></li></ul>



### ***La Respuesta a los Usuarios***

Para poder atender las solicitudes de los ciudadanos, los voluntarios deben tener en cuenta ciertos elementos para que su trabajo sea más eficiente:

- Analizar cuidadosamente la descripción de los hechos proporcionados por el ciudadano.
- Integrar la descripción del ciudadano con la documentación.
- Seguir una lógica en la reconstrucción de los hechos, es decir, poner en orden las quejas indicadas por el usuario y las respuestas ofrecidas por la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios o de la Institución Prestadora de Salud.
- Reconocer el derecho que se busca proteger y la herramienta de protección.

*Para las respuestas complejas:*

- Dar una respuesta clara y precisa. Utilizar un lenguaje simple de “no experto”.
- Indicar el procedimiento que se siguió para la respuesta.
- Si es posible, motivar directamente al ciudadano, ofreciéndole los medios necesarios.
- Poner especial atención en aquellos ciudadanos que pertenecen a una población vulnerable.
- No hay que dar respuestas inmediatas, se debe tomar el tiempo necesario para proporcionar una buena respuesta.

### ***Es importante recordar que:***

- El Centro no está obligado a solucionar todos los problemas de los ciudadanos.
- Una respuesta negativa, puede ser manera de protegerse, lo más importante es explicar la motivación de ésta.

### ***Los compromisos de los voluntarios***

- Los voluntarios deben turnarse (Vocales de control, veedores) para garantizar horarios fijos de atención en el Centro según un calendario por lo menos mensual.
- Hacer semanalmente una reunión, con el fin de compartir experiencias y nutrirse entre todos de más conocimiento.
- Definir un Código de Conducta según el cual efectuar la atención al público, el cual debe contener, por lo menos: tiempo medio de respuesta y nivel garantizado de información.
- Establecer indicadores de cantidad: N° horas de atención en el Centro por día/semana, N° de voluntarios por día/semana.
- Registrar todas las Peticiones, Quejas y Recursos (PQR).
- Actualizar continuamente la base de datos.
- Crear un protocolo del correo.
- Recolectar materiales de formación y ayudas.

- Analizar periódicamente las PQR para informar a los medios sobre las actividades del Centro.
- Formular un Informe Anual.
- Constituir grupos específicos para cada área de intervención.

## 2. Herramientas

### Herramienta I

La primera herramienta útil en la atención a los ciudadanos, son las reglas de oro para la defensa de los derechos y las alertas sobre sus enemigos más comunes.

La experiencia de más de treinta años de actividad en la defensa de derechos puede ser útil para definir algunas reglas preliminares para ayudar a cualquier persona que desee participar en la realización de la protección de los derechos de los ciudadanos.

- Actuar con los ciudadanos y no en nombre de ellos: actuar por iniciativa y con el apoyo de los ciudadanos interesados, garantizando la continuidad y estabilidad en el tiempo de la acción.
- Colaborar con todas las partes interesadas.
- Movilizar a la opinión pública y buscar la cooperación de los medios de comunicación.
- Defender los derechos que ya se reconocen y los nuevos derechos.
- Utilizar el criterio de la acción eficaz.
- Dar prioridad a la continuidad de la acción: si se empieza una actividad de defensa de derechos, no se debe detener frente al primer resultado.
- Apostarle a la colegialidad y a la participación.
- Recordar que la protección es a la vez una herramienta de empoderamiento (empowerment) y una forma concreta de enseñar a la gente a tener confianza en sí mismos y en sus capacidades.

Por otro lado, la experiencia ha demostrado que en la organización de una actividad de protección y de defensa de los derechos se encuentran muchos peligros, se cometen errores debido a la inexperiencia o ingenuidad. Pero se puede y se debe aprender de los errores.

Algunos errores comunes:

- El interés personal aunado a los deseos de protagonismo. Es decir, gestión a nivel individualista de las relaciones con ciudadanos, organizaciones, instituciones.
- La delegación excesiva, la cual termina dejando al ciudadano sin una respuesta concreta, debido a que no hay quien se haga responsable de nada en particular.
- Uso indebido de las relaciones, es decir, se buscan favorecer a los usuarios con los aliados de los defensores de los derechos, pero de manera “clientelista”.

- Improvisación, en algunos casos resulta mas benéfico no dar respuestas a los usuarios que inventar una solución, es importante recordar que la defensa de los derechos es un tema serio.
- Dependencia de instituciones, partidos políticos y sindicatos. No se debe permitir que nadie use la protección de los derechos de los ciudadanos sólo para enaltecer su carrera política e institucional. Es importante recordar que las alianzas son benéficas, en tanto se mantenga la independencia de quienes defienden los derechos.

Con lo anterior, se busca resaltar que cuando se decide abrir un Centro Ciudadano de Asesoría, es necesaria la claridad de que no se está abriendo una oficina de la Administración Pública, sino una oficina dirigida por los ciudadanos para los ciudadanos.

Estas iniciativas cívicas buscan compensar deficiencias en la gestión de los asuntos públicos, pero no emancipan ni crean una nueva Administración.

## Herramienta II

Crear una base de datos siempre es útil para facilitar las labores del Centro.

Algunos archivos que merece la pena almacenarlos son:

- Correos en entrada y salida.
- Llamadas recibidas.
- Publicaciones en medios masivos y archivo fotográfico.
- Actividades (campanías, conferencias, proyectos, encuentros institucionales).
- Materiales de comunicación (folletos, carteles, libros, revistas).
- Secretaría (personal, suministros, contabilidad).

Estas “bases de datos” (database) pueden ser muy importantes para recoger información de PQR.

En una base de datos, la información se divide por temas y éstos se dividen en categorías individuales y cuando está bien desarrollada, permite encontrar toda la información de los usuarios que acudieron al Centro.

Antes de presentar una herramienta valiosa a nivel nacional, con referencia al tema de la Salud, merece la pena presentar la base de datos que se utiliza en el Tribunal para los Derechos de los Pacientes de Cartagena de Indias, que tiene las siguientes informaciones:

## Hoja de registro intervención de un Centro de Asesoría en Salud

**A) La sección “Información preliminar” contiene:**

- Nombre y cédula del voluntario que recibe la solicitud
- Fecha y hora

**B) Las secciones “Solicitud por parte de” y “Persona interesada” contienen:**

- Nombre y apellidos
- Teléfono y dirección
- Edad, sexo y estado civil
- Profesión y número de cédula
- Ciudad y departamento en donde vive

**C) La sección “Información sobre la salud” contiene:**

- Régimen subsidiado o contributivo
- Descripción del problema
- Ámbito de intervención:
  - a. Acceso a servicios de salud
  - b. Acceso a documentación y certificación
  - c. Acceso y funcionalidad de los servicios de diálisis
  - d. Sida
  - e. Quimioterapia y Radioterapia
  - f. Fisioterapia
  - g. Comportamientos de los operadores sanitarios
  - h. Condiciones higiénicas en las estructuras
  - i. Consentimiento informado
  - j. Costos
  - k. Falta de orientación
  - l. Errores diagnóstico y terapéutico
  - m. Medicamentos
  - n. Gestión, análisis y funcionamiento de equipos médicos
  - o. Discapacidad mental
  - p. Informaciones
  - q. Discapacidad física
  - r. Listas de espera para exámenes e intervención quirúrgica
  - s. Períodos largos de hospitalización
  - t. Enfermedades raras
  - u. Maltratos
  - v. Solicitudes de reservas para visitas y exámenes
  - w. Servicios para enfermos crónicos
  - x. Prevención
  - y. Prótesis
  - z. Privacidad

## Hoja de registro intervención de un Centro de Asesoría en Salud

- aa. Relación con los odontólogos*
- bb. Relación con los médicos generales*
- cc. Relación con los médicos especialistas*
- dd. Rehabilitación*
- ee. Hospitalización y alta hospitalaria*
- ff. Sangre infectada*
- gg. Salud y Trabajo (Incapacidad no reconocida)*
- hh. Trasplantes de órganos*
- ii. Trato de tercera edad no autosuficientes*
- jj. Otro.*
- *Primera respuesta del voluntario*

### **D) La sección "Área especializada" contiene:**

- *Informaciones sobre el éxito de una eventual intervención especializada en:*
- a. Psiquiatría*
- b. Fisioterapia*
- c. Prevención*
- d. Consulta general*
- e. Nutrición*
- f. Hospitalización de urgencia*
- g. Prevención prenatal*
- h. Oncología general*
- i. Otros.*
- *Comentario por parte del voluntario*

### **E) La sección "Clasificación reclamaciones" contiene:**

- *Información y orientación*
- *Petición*
- *Queja*
- *Recurso*
- *Apoyo del consultor jurídico*
- *Otro.*

### **F) La sección "Estado de la solicitud" contiene:**

- *Pendiente*
- *Resuelto*
- *No clasificable*
- *Derecho violado.*

### 3. Sistema Integrado de Reclamaciones (SIR)

El Sistema Integrado de Reclamaciones (SIR) es una herramienta ciudadana técnica e innovadora para ayudar a los usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios cuando tengan una petición, queja o recurso que presentar, en relación con el servicio. Se puede hablar del SIR como una experiencia de control social desde las nuevas tecnologías.

El SIR nació y se implementa dentro del proyecto “Derechos y Desarrollo”, gracias al trabajo conjunto entre jóvenes estudiantes de consultorios jurídicos de la Universidad de Nariño en Pasto y Cittadinanzattiva.

Se denomina “Sistema Integrado” porque permite construir una relación constante y asertiva entre empresas prestadoras, usuarios y Puntos/Centros de Atención Ciudadana y CDCS.

El SIR es una herramienta informática ágil y simple que agrupa diferentes servicios de internet que sirven como medio para realizar las reclamaciones en SPD; de esta manera, el usuario puede ser asistido en su reclamación brindando información oportuna para la resolución del caso que consulta.

Uno de los beneficios a futuro es la simplificación de los trámites administrativos del usuario frente a los prestadores. El SIR consta de un formulario que acopia información prioritaria del usuario, la almacena y la procesa.

Una vez la reclamación sea procedente, se resuelve o se brinda la asesoría necesaria al usuario que consulta, evitando largas filas que implican costos en tiempo y dinero.

Para un mejor disfrute por parte los usuarios que no cuentan con servicios de internet, está pensado para funcionar en modo off line, que lo habilita también para el uso en jornadas de trabajo en zonas rurales y atención descentralizada por parte de las empresas y los CDCS (jornadas de descentralización).

La experiencia del usuario resulta fundamental en la medida que permite construir una lectura integral y en tiempo real de situaciones frecuentes que afectan la óptima prestación de los SPD, facilitando a las empresas prestadoras y a los organismos de control, realizar análisis comparativos periódicos a partir de la información que surge de los ciudadanos.

En este sentido, la aplicación del SIR se ve reflejada en acciones administrativas que se traducen en mayor cobertura, eficacia en la prestación de los servicios y fortalecimiento de la tutela de los derechos de las poblaciones vulnerables, tanto de las periferias urbanas como de las rurales.

En la actualidad, se destaca la participación de esta herramienta informática en la Sexta Competencia de Talento e Innovación de las Américas (TIC Américas), la cual es auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Para conocer con más detalle el SIR, véase las experiencias de Pasto ([www.sir02.tk](http://www.sir02.tk)) y Cartagena ([www.cartagenapac.tk](http://www.cartagenapac.tk))



Con el fin de darle seguimiento a los casos recibidos en el SIR, a continuación se presenta una propuesta para lograr dicho objetivo, esta herramienta fue creada en Pasto y ha arrojado muy buenos resultados.

[illegible]



MECANISMO JURIDICO	
Servicio (1)	
Agua Potable	A
Alcantarillado y Acueducto	AA
Energía Eléctrica	E
Gas	G
Telecomunicaciones	T
Consulta-Simple Tipo(2)	
Solicitud de información	SF
Solicitud de investigación por Silencio +	SA
Asesoramiento simple	AS
Derecho de petición simple	DPS
Derecho de petición de Habeas data	DHD
Presentación de Recurso queja	RQ
Elaboración de Declaración	EDL
Elaboración de Autorización	EA
No aplica	NA
Consulta Compleja Tipo (2)	
Remite a Consultoría Jurídica (3) días	GDH
Remite a trabajo social	TBS
Remite a Consulta psicológica	PSC
Derecho de petición Complejo	DPC
Apertura de proceso administrativo	AP
Recurso de reposición	RR
Elaboración de Declaración de veracidad	D
Descargos proceso administrativo	DSG
Revocatoria Directa	RD
Motivo y causa (3)	
Vulneración derecho mínimo agua potable	VDA
Vulneración derecho vida digna	VDV
Vulneración derecho de los niños	VDN
Vulneración derecho adultos mayores	VDM
Sobrefacturación	SFC
Desviación significativa consumo	DSC
Cambio de estrato (Estratificación)	CE
Apertura de proceso administrativo	PA
Suspensión del servicio	SS

SSPD	
Decisión (7)	
Resuelta	R
No resuelta	NR
En espera de decisión	ED
Se Inhibe	SN
Confirma decisión de primera instancia	CD

USUARIO	
Desistimiento (4)	
Acuerdo de pago con empresa	AP
Desinterés usuario	DU
Cambio de Domicilio	CD
Enfermedad y/o viaje	EV
No aplica	NA

Recursos cual (5)	
Recurso de Reposición y en subsidio de Apelación	RP
Queja	Q
Derecho de petición simple sin recurso	DS
No aplica	NA

Estado (6)	
Traslado superintendencia	TSP
No resuelta	NR
Resuelta	R
Se inhibe	SN
Confirma Decisión	CD

ACCIONES CONSTITUCIONALES (8)	
Acción de tutela	AT
Acción popular	AP
Acción de Grupo	AG
Acción de tutela	AT

Color	Concepto	Definición
Azul	Tipo de Consulta	Refiere a los dos tipos de consulta que se presenta en el CASPD simples o complejas
Verde	Mecanismo Jurídico	Hace referencia al tipo de mecanismo jurídico el caso concreto, siendo los más accionados, el Derecho de Petición (DP) , Recurso de Reposición (RR)
Naranja	Motivo	Se entiende como el aspecto relevante a resolver para el usuario, ejemplo si un ciudadano consulta por una suspensión del servicio de agua potable, y en el hogar hay presencia de menores, entonces el motivo sería vulneración de derechos de los niños (VDN), sin embargo en la mayoría de los casos la vulneración a un derecho es solo un aspecto a resolver en el entendido de que la suspensión puede originarse en una sobrefacturación, SFC, para lo cual en el gráfico se observa, el signo (+)
Amarillo	Recursos	Reseña si se agotó o no la vía gubernativa por parte del Centro de Atención o el usuario
Resuelta	Representa que el recurso interpuesto fue resuelto por parte de la Superintendencia	
SSPD	Representa al tipo de decisión que adopta la superintendencia al conocer de un caso de vulneración de derechos, generalmente confirma la decisión de la Empresa (CD)	
Violeta	Constitucional	Se refiere al agotamiento de una Acción Constitucional (AT) para la protección de un derecho de usuario que ha sido vulnerado por parte de la Empresa de Servicios Públicos

# Capítulo

## Incidencia en Políticas Públicas

# 8



En este capítulo se quiere mostrar como el trabajo que anteriormente se describió mediante los Centros Ciudadanos de Asesoría, puede tener una importante incidencia en las políticas públicas. Este objetivo puede ser logrado si se hace un trabajo juicioso de recolección de información que permita descubrir los focos de los problemas para que así se puedan proponer soluciones.

De ahí que a continuación se haga una introducción a tres herramientas que buscan incidir en el bienestar de la sociedad civil, involucrando propuestas a las agendas de los mandatarios del país.

### ***El Análisis Cívico***

Se puede decir que el Análisis Cívico es un sistema de actividades implementadas por los ciudadanos para participar en la formulación de políticas públicas, y en particular para definir, comunicar y hacer valer sus puntos de vista sobre temas de utilidad pública y social, especialmente cuando se relacionan directamente con la protección de los derechos y la calidad de vida.

El Análisis Cívico, que se traduce en la producción y en el uso de información, la formulación de propuestas, la construcción de evaluaciones y de interpretación de la realidad, tiene su naturaleza en la acción “práctica” y no en la teoría.

#### **Actores civiles de los Análisis:**

Se pueden identificar tres tipos de sujetos.

En un ***primer nivel*** se encuentran los ciudadanos comunes. Ellos, como los usuarios de un servicio o los residentes en un territorio o los portadores de necesidades y condiciones específicas, son una fuente inagotable de datos e información.

En un ***segundo nivel*** de análisis de los actores civiles, están los ciudadanos “especializados”, ciudadanos que por su nivel de experticia, recogen información más técnica.

En un ***tercer nivel***, hay ciudadanos organizados en asociaciones y movimientos. A partir de los datos y de la información que proviene de los ciudadanos o de la investigación científica, las organizaciones cívicas desarrollan interpretaciones complejas de la realidad, acumulan conocimientos (know-how) para producir acciones de política de carácter general. Ellas son responsables de la búsqueda y del tratamiento del análisis de recursos humanos, técnicos y financieros sin los cuales el Análisis Cívico puede convertirse en una realidad intermitente u ocasional.

Finalmente, por supuesto, las organizaciones civiles desempeñan un papel fundamental para gestionar los resultados del Análisis Cívico en la definición e implementación de políticas.

Existen varios tipos de Análisis Cívicos, en este caso se mencionarán dos de ellos:

- *La Información Cívica*, es decir, la producción de datos organizada e interpretada, fruto de las actividades de los ciudadanos mencionados anteriormente.
- *La Evaluación de Políticas Públicas*, es decir, el procesamiento de la información en función de la evaluación previa, durante y posterior a las políticas públicas desde diferentes puntos de vista.

### **Funciones del Análisis Cívico:**

- *El reconocimiento de un problema público.*
- *Inclusión de temas en las agendas políticas y administrativas.*
- *Orientación de decisiones.*
- *Verificación de la aplicación.*
- *Gobierno de emergencias.* En caso de emergencia, el Análisis Cívico permite producir una interpretación de la situación y tomar decisiones relacionadas con el control de las acciones.
- *Fortalecimiento de las organizaciones cívicas y legitimidad.* Al inicio de sus actividades y cada vez que abran un nuevo frente de acción, la organización de la ciudadanía activa debe ser acreditada ante sus interlocutores y delante de los mismos ciudadanos. El uso del Análisis Cívico, permite ofrecer una interpretación de la situación para demostrar la pertinencia de las formas de intervención que se usan.

### **Las fuentes de la información cívica:**

Se ha dicho que la información cívica es la producción informativa de ciudadanos dirigida a la transformación de la realidad. Los datos tratados por los ciudadanos se pueden encontrar en fuentes de primer y segundo grado.

- *Fuentes de Primer Grado:* son las mismas personas, ciudadanos comunes o que viven en condiciones específicas.
- *Fuentes de segundo grado:* son aquellas del contexto social que permiten recuperar datos de interés para los ciudadanos. Entre éstas se pueden mencionar:
  - Los archivos de la Administración Pública, de las organizaciones cívicas, de los periódicos.
  - Las publicaciones periódicas, oficiales, científicas.

- Documentos especiales.

Las fuentes, por supuesto, deben ser seleccionadas en función de los datos que se desean recopilar. No todas las fuentes tienen el mismo valor, tanto en términos absolutos y en relación con aquello que se está buscando.

En general, ya que las fuentes tienen un poder de legitimación o deslegitimación, se recomienda utilizar una pluralidad de ellas, especialmente si la información que se ha producido no es tan evidente.

### ***Cartas de Derechos***

Las Cartas de Derechos no surgen de una elaboración técnica y legal, sino de un proceso cívico que genera claridad frente a situaciones de violación objetiva de la dignidad y de la integridad física y mental de los ciudadanos.

Por esta razón, es importante proclamar públicamente estas Cartas y sobre todo asegurarse de que sean adoptadas por las instituciones, las empresas y las asociaciones profesionales.

La incidencia de esta herramienta puede encontrar relevancia en muchos espacios, así pueden ser incorporadas en documentos públicos, tales como reglamentos municipales y ordenanzas departamentales, contratos de trabajo o Códigos de Ética profesionales, convirtiéndose de esta manera en un referente para el comportamiento de los profesionales y deberes de los operadores de las administraciones.

También tienen la capacidad de convertirse en orientaciones programáticas para la acción de las organizaciones cívicas, y cabe la posibilidad de que ingresen en la legislación nacional.

Estas cartas deben estar siempre actualizadas y se debe tener en cuenta que varían dependiendo de la localidad en la que se construya, ya que cada territorio tiene ciertas características particulares que no se deben dejar de lado.

### ***El monitoreo de los servicios***

Una forma innovadora y eficaz para que los ciudadanos no sufran pasivamente los malos servicios y violación de sus derechos en el área de los Servicios Públicos Domiciliarios y Salud, es promover la calidad de éstos, convirtiéndose en monitores cívicos de los mismos. Para hacerlo, además de la voluntad, es necesario invertir tiempo en horas de formación básica y tener una capacidad mínima para el trabajo en equipo.

En este contexto, el monitoreo de los servicios, llevado a cabo con la participación de los ciudadanos, es una acción de evaluación de los servicios que consiste en una actividad de control periódica diseñada para probar el funcionamiento de los servicios y para recoger información sobre los problemas. Frente a estos problemas, cabe interponer acción de tutela y verificar la solución en el tiempo.

Esta acción de control se manifiesta en primera instancia en la recopilación de datos a través de la observación directa, realizada por grupos de personas previamente entrenadas, con el fin de verificar la información y los datos recogidos.

Lo que se busca es un cierto número de hechos y elementos determinados importantes y representativos de la realidad que se observa. Todo lo que se observa se registra en cuestionarios y herramientas de medición.

La información y los datos recogidos se utilizan para los informes periódicos. Éstos, además de incluir una evaluación sobre las condiciones y la calidad de los servicios encuestados, puede ser una base muy útil para una comparación entre las empresas públicas o privadas y los ciudadanos, basada en hechos y circunstancias y no en el caso individual o de sentido común.

### ***Las fases del monitoreo***

En síntesis, se destacan las siguientes fases para monitorear los servicios:

- Identificación de los aspectos del servicio que se desea controlar (cuando sean representativos y se puedan estandarizar).
- Preparación de cuestionarios y herramientas de observación. Aquí los juicios de los ciudadanos pueden ser expresados con base a escalas de evaluación, las respuestas a las preguntas pueden ser cerradas o abiertas y debe haber espacio para los comentarios.
- Preparación de los ciudadanos dispuestos a participar.
- Decidir cuándo empezar y por cuánto tiempo hacer el monitoreo, por lo general, se necesitan no menos de tres momentos, realizados en días y horas diferentes.

# Capítulo

Experiencias Exitosas

# 9





Los ciudadanos deben acostumbrarse a difundir, en la medida de lo posible, las buenas experiencias y buenas prácticas que han tenido en relación con un proyecto o actividad.

En general, existe la tendencia a concebir la defensa de los derechos como un tipo de acción encaminada a poner de relieve la distancia entre las expectativas de los ciudadanos y el estado de los servicios.

Sin embargo, el hecho visibilizar las acciones que han acercado a los ciudadanos a unos mejores estándares de calidad frente a los servicios de los cuales es acreedor, es más útil que resaltar las violaciones a los derechos.

En años de experiencia se ha identificado que las siguientes son algunas de las consecuencias benéficas que acarrea el hecho de difundir un trabajo exitoso. En primer lugar, da a conocer las posibilidades de un cambio inmediato en la organización de los servicios sin esperar nuevas leyes o inversiones específicas; en segundo lugar, da valor y acoge a aquellos que se esfuerzan para mejorar su trabajo; y por último, fomenta un espíritu competitivo en las personas.

Una forma interesante que ayuda a la promoción de estas buenas prácticas, es precisamente premiar a los agentes de la sociedad que desarrollen trabajos exitosos.

En caso de querer promover estas experiencias se deben tener en cuenta los siguientes elementos principales para crear un incentivo:

- Darle un nombre al premio.
- Explicar claramente los parámetros para participar.
- Establecer un presupuesto pequeño, incluso a través de patrocinios, que permita el cubrimiento de los gastos materiales de la iniciativa.
- Promover y difundir el anuncio de la iniciativa en lugares públicos y a través de medios de comunicación masivos.
- Conformar un jurado, con una participación mayoritaria de ciudadanos.
- Crear un evento público para la adjudicación del premio con el objetivo de darle mayor importancia.
- Programar nuevas ediciones del premio, para que se habitúe la recopilación y difusión de buenas prácticas en un campo determinado.
- Crear una publicación sobre el premio que contenga detalles de todos los proyectos recibidos y clasificados, para difundirlos.

Teniendo en cuenta las anteriores recomendaciones, a continuación PNUD y Cittadinanzattiva, expondrán las experiencias exitosas que ha tenido en el tema de los Centros Ciudadanos de Atención en las diferentes localidades.

# Italia

El **“Tribunal para los Derechos de los Pacientes”** es una iniciativa de Cittadinanzattiva, que empieza en 1980 para proteger y promover los derechos de los ciudadanos en los Servicios de Salud y contribuir a una Organización más humana, eficaz y racional de la Salud en Italia. Es una **Red de Ciudadanos** comunes que se comprometen de forma voluntaria en la protección y promoción de los derechos cívicos.

La iniciativa pretende promover la participación ciudadana, de modo que los ciudadanos mismos sean los protagonistas de las acciones de protección de la Salud, abriendo espacios para el activismo cívico en la organización del cuidado a la Salud.

En Italia, el Tribunal para los Derechos de los Pacientes, opera a través de aproximadamente **300 sedes locales en todo el país**, que trabajan en hospitales y servicios comunitarios.

Una Organización central coordina las actividades de la Red y promueve las iniciativas nacionales. Esta instancia funciona, además, como un Punto de Asesoría Ciudadana (llamado PIT – Proyecto Integrado de Tutela), que provee información, asesoramiento y asistencia a los ciudadanos sobre el cuidado de la salud y asistencia social.

Cada año, cerca de 25.000 solicitudes y reclamos llegan y son procesadas, desde 1997, se publica cada año un Informe Nacional de Salud.

Su principal actividad es identificar soluciones para eliminar situaciones de sufrimiento innecesario y de injusticia. No excluye la protesta pública y la apelación a instancias judiciales, sino que favorece el ejercicio de movilizar las conciencias para remediar los “cuellos de botella” institucionales y en último caso, lograr cambios, en el menor tiempo posible, de las realidades que lleven a la solución de los derechos violados.

La actividad se realiza sin fines de lucro y centra su acción en la promoción y aplicación de políticas de reforma sanitaria, orientadas a que las opiniones de los ciudadanos sean consideradas en el marco de la toma de decisiones.



# San Juan de Pasto

En el marco del proyecto “Derechos y Desarrollo”, en la ciudad de San Juan de Pasto, capital del Departamento de Nariño, se abrió el Centro Ciudadano de Atención, Asesoría y Control Social en Servicios Públicos Domiciliarios, el primero de junio de 2011, después de más de dos años de trabajo, capacitación, relaciones con Alcaldía y empresas locales de SPD.

El Centro Ciudadano de Pasto se presenta como un escenario del proceso de construcción social, que se fundamenta en principios y valores. Es un conjunto de recursos y talentos humanos, organización ciudadana, coordinación interinstitucional y estructura organizativa reglamentada para su funcionamiento, a través del cual los ciudadanos pueden encontrar ayuda y disponer de información útil.

Centro Ciudadano de Atención, Asesoría y Control Social en Servicios Públicos Domiciliarios de Pasto	
Sus características	Áreas de Intervención
Funcional	Aseo
Gratuito	Acueducto
Visible	Agua Potable y Alcantarillado
Útil	Energía Eléctrica y Alumbrado
Capaz de procesar y sistematizar datos e información de los individuos, grupos y comités	Gas domiciliario
Espacio de participación, organización y movilización ciudadana	Telefonía
	Subsidios y Estratificación
	Medidores

Para abrir este Centro se tuvieron en cuenta cinco componentes, (I) Realización de una línea de base que diera conocimiento de la realidad local; (II) Capacitación humana y constitución de la organización ciudadana; (III) Configuración de las Mesas de Servicios Públicos Domiciliarios; (IV) Inicio del ejercicio del control social con apoyo de las Universidades Mariana y de Nariño con sus estudiantes de Trabajo Social y Derecho, respectivamente; y (V) Apoyo a las entidades nacionales para la presentación de informes sobre el control social.

A nivel organizativo y como parte de la ruta compartida para la incidencia social y política, los doce Vocales de control, eligieron su representante, así como los Comités eligieron una Junta Directiva conformada por cuatro vocales, a quienes se designó para cumplir funciones específicas, es decir, contribuir a fortalecer la representación al frente de las instituciones locales y municipales, gestionar el archivo y los horarios de apertura y los detalles de administración del Centro Ciudadano.

## Esquema de la Ruta de Atención y Asesoría en SPD en el Centro Ciudadano



Es importante resaltar que el trabajo mencionado, logra una incidencia importante en las políticas públicas de cada localidad, como ejemplo de esto, en Pasto fue una buena experiencia, el hecho de presentarle la situación de los SPD de las comunas de la ciudad, al Consejo Municipal, además de facilitarle a quienes en ese entonces eran candidatos, el programa ciudadano frente a los temas de SPD y Salud. En este sentido, hubo un resultado satisfactorio, toda vez que el alcalde electo de la ciudad ya le ha solicitado a la Mesa avanzar hacia la construcción participativa de Políticas Públicas en SPD.

### ***Mesas de Servicios Públicos Domiciliarios en Pasto***

La Mesa de SPD de Pasto, se encuentra estructurada por varios subcomités, a saber, CEDENAR, EMAS, EMPOPASTO, MONTAGAS, SUPERGAS, TELEFÓNICA, MEDIDORES, ESTRATIFICACIÓN Y SUBSIDIOS; están coordinados por Vocales de Control y cuentan además con el apoyo de los funcionarios designados por cada Empresa de Servicios Públicos, de esta manera se propicia una estructura funcional de Red.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Colombia, ha acompañado al alcalde electo de la ciudad y a la sociedad civil organizada en CDCS, en la construcción participativa de políticas públicas en Servicios Públicos Domiciliarios, desarrolladas a través de estas mesas.

Además de las jornadas de descentralización en la mesa de SPD de Pasto, se coordinan jornadas de campo de conocimiento de las empresas, sus funcionarios y áreas administrativas y operativas.

Uno de los resultados de las alianzas entre todos los agentes que participan en la Mesa, fue la creación de un Plan de Formación que se materializó en un diplomado bajo el nombre de “Desarrollo Humano y Gestión Ambiental y Sostenible”, en el cual se articuló la participación y conocimientos no sólo de las empresas locales, sino también de las comisiones reguladoras y las superintendencias.

## Cartagena de Indias

En Cartagena de Indias nace, en el marco del proyecto “Derechos y Desarrollo”, un “Tribunal” para mejorar la protección de los derechos de los ciudadanos en materia de Salud; este Centro entró en funcionamiento en Marzo de 2011, con el apoyo de Cittadinanzattiva y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Colombia, además de la asistencia de instituciones de salud y el sector académico.

A través de la oficina del Tribunal para los Derechos de los Pacientes, los ciudadanos y ciudadanas de Cartagena de Indias reciben información sobre el ejercicio de su derecho a la Salud, gracias al trabajo y a la disponibilidad de los y las voluntarias que forman parte del mismo y que están organizados en turnos de atención.

El sitio elegido para abrir el Tribunal es el CAP de la Esperanza (Centro de Atención Permanente), ubicado en el mismo barrio la Esperanza, un lugar escogido no por casualidad, sino precisamente por contar de manera integrada con casi todos los servicios de salud del nivel asistencial, lo que representa una ventaja comparativa respecto a otros centros de similares características.

Además de la integralidad en sus servicios, el CAP de la Esperanza atiende a sectores vulnerables de la población pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN que habitan en los barrios ubicados alrededor del Cerro de la Popa, uno de los sectores más deprimidos de la ciudad.

Gracias a su ubicación en una de las IPS públicas más completas de Cartagena para el primer nivel asistencial, la labor del Tribunal aporta una visión próxima y objetiva de las condiciones en que se prestan los servicios de Salud en el Distrito.

El trabajo de los y las voluntarias del Tribunal cuenta con la asistencia técnica de estudiantes y docentes de la Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco, quienes semanalmente asisten al CAP de la Esperanza para asesorar, formar e informar a voluntarias y pacientes en el ejercicio de sus derechos frente a casos, que por su complejidad, requieran de una intervención especial.

La comunicación directa, constante y constructiva entre los y las voluntarias, la coordinación del CAP y la Oficina de Atención al Usuario de la Empresa Social del Estado – Hospital Local ESE Cartagena de Indias, constituye un factor de éxito determinante para el fortalecimiento de la prestación de los servicios por parte de la IPS que se traduce en el incremento de los niveles de satisfacción de los usuarios del 48,2% en el mes de mayo al 92,7% en el mes diciembre de 2011.

Podría afirmarse que el Tribunal como estrategia piloto de Participación y Control Social es una experiencia exitosa gracias a la conjugación de los siguientes factores:

- La voluntad y la motivación de un grupo de ciudadanos frente al ejercicio de sus derechos.
- La generación de alianzas constructivas entre actores estratégicos del sector (ESE, CAP, DADIS, PNUD, pacientes, voluntarios, Universidades, medios de comunicación).

- Un proceso de capacitación integral y pertinente.
- La existencia de un espacio físico con las condiciones y herramientas óptimas de operación.
- Un sistema de información acorde con las necesidades del equipo de voluntarias.
- La comunicación asertiva entre directivas del CAP, voluntarias y ESE Cartagena de Indias.
- El apoyo técnico de una importante universidad como el Tecnológico de Comfenalco.
- Contar con la experiencia acumulada de Cittadinanzattiva luego de 30 años, desarrollando ejercicios participativos de esta índole.

### ***Carta de los Derechos de los Pacientes proclamada en Cartagena***

Esta Carta de los Derechos de los Pacientes fue proclamada el 16 de diciembre de 2011, promovida por iniciativa de la Organización Ciudadana Cittadinanzattiva, el Tribunal para los Derechos de los Pacientes de Cartagena de Indias y la Universidad del Sinú “Elias Bechara Zainum”- Seccional Cartagena.

La Carta se nutre de los conocimientos, habilidades y experiencias de organizaciones ciudadanas, asociaciones de pacientes y usuarios, la Empresa Social del Estado – ESE, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS, Entidades Promotoras de Salud – EPS y las dependencias de la Alcaldía de Cartagena relacionadas con Salud y Participación Ciudadana.

Como las demás experiencias conocidas, esta Carta de los Derechos de los Pacientes, no surge solo de una elaboración técnica y legal, sino de un proceso cívico que tiende a proporcionar una ruta posible para divulgar entre los ciudadanos, las entidades, los funcionarios y demás actores, los derechos de las personas relacionados con el servicio de salud y la forma concreta en que éstos pueden ser respetados y exigidos.

Los derechos que la Carta destaca son:

1. *Derecho al respeto por la persona.*
2. *Derecho al acceso.*
3. *Derecho a la información.*
4. *Derecho a la libre elección.*
5. *Derecho a la atención oportuna.*
6. *Derecho a la atención pertinente.*
7. *Derecho a la atención continua.*
8. *Derecho a la atención segura.*
9. *Derecho a la intimidad.*
10. *Derecho a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad.*
11. *Derecho a reclamar.*
12. *Derecho de participación.*

Con el fin de que la Carta no sea una declaración abstracta de los derechos, sino que se convierta en un instrumento de acción para la efectiva protección del derecho a la Salud y al ejercicio de la participación ciudadana, es necesario que sea proclamada públicamente, adoptada oficialmente y promovida constantemente entre las instituciones, los actores públicos y privados del sistema de Salud, los profesionales del sector y sus asociaciones, los ciudadanos y sus asociaciones.

Esta no es solo la Primera Carta de los Derechos de los Pacientes construida en Cartagena, sino también la primera Carta de los Derechos de los Pacientes en Colombia y puede ser actualizada sobre la base de la experiencia de los ciudadanos en todo el país.



## Agradecimientos

El presente Manual es el resultado de un largo proceso de trabajo realizado por el PNUD y Cittadinanzattiva con el apoyo de actores institucionales, de la sociedad civil y del sector privado colombiano. En este sentido, el Representante Residente del PNUD y la Secretaria General de Cittadinanzattiva desean agradecer a todas las personas, instituciones y organizaciones que participaron en este proyecto, permitiendo la realización de la presente publicación.

Un agradecimiento especial va a la Cooperación Italiana cuyo apoyo ha sido fundamental para la implementación del proyecto durante los últimos 40 meses.

Se quiere agradecer a Mariano Votta, Asesor en Comunicación y Servicios Públicos de Cittadinanzattiva en Italia, quien ha liderado la coordinación temática del presente documento. De igual modo, queremos agradecer a Pedro Burbano y Carlos Ceballos, puntos focales del proyecto “Derechos y Desarrollo” en Pasto y Cartagena, por sus contribuciones intelectuales y técnicas a este proceso.

En Cartagena de Indias, agradecemos también a la Comunicadora Social – Periodista, Delly De la Rosa, por haber acompañado todo el componente comunicacional y mediático. Asimismo, agradecemos el apoyo de las Oficinas PNUD en Pasto y Cartagena que han acogido el proyecto desde el 2009. De gran valor fue el apoyo institucional de Marco Stella, Oficial de Programa de Gobernabilidad Democrática del PNUD, quien, con la colaboración de Juana Botero, ha coordinado la revisión general del documento. Para el tema de la Salud, consideramos importante extender nuestros agradecimientos a Maria Vitale y Vanessa Sansone de Cittadinanzattiva.

Destacamos el trabajo de asesoría a los Centro Ciudadanos y al Tribunal desarrollado por seleccionadas universidades del nivel territorial. En particular, la Universidad de Nariño, a través de sus estudiantes de Derecho Jairo Lucero, Danny Fernando y Mera Bolaños y la Universidad del Sinú en Cartagena. Importante ha sido también el acompañamiento de la Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco y de la ESE Hospital Local “Cartagena de Indias”.

Igualmente se destaca el importante trabajo desarrollado por los Vocales de Control de Pasto y Cartagena y por los Voluntarios del Tribunal para los Derechos de los Pacientes en Cartagena: Miguelina Arce, Cruz María Esquivel y Yolanda Moncaris.

Finalmente queremos agradecer a todas y todos quienes, con su voluntad y capacidad, hicieron posible la realización de este documento.

## Bibliografía

- *Manuale di cittadinanza attiva* di Giovanni Moro, Carocci editore, 1998
- Giovanni Moro, *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci Faber, 2005
- Giovanni Moro – Ilaria Vannini, *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil society index*, Rubbettino, 2006
- Giustino Trincia, *Il consumatore attivo*, Editori Riuniti, 2003
- AA.VV. *Il libro giallo dei cittadini attivi*, Cittadinanzattiva, 2004
- Teresa Petrangolini, *Salute e diritti dei cittadini*, Baldini Castoldi Dalai editore, 2007
- Mariano Votta, *Occhio alle bollette*, Editrice I.D.I., 2011
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Manual de Comités de desarrollo y control social*, República de Colombia, 2008
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, *Manual del Vocal de Control*, República de Colombia, 2008
- PNUD/Colombia, *La participación ciudadana en Colombia*, memorias del Seminario “Participación ciudadana y servicios públicos”, proyecto “Derechos y Desarrollo”, Bogotá, Colombia, 2010.
- Julio César Gamba Ladino, *Régimen Constitucional Colombiano del Servicio Público*, ([www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/12.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/12.pdf))
- García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 8a ed., Madrid, Civitas, 2002, t. II.
- Nicolás Hernández, *Privatizaciones: significado y razón de ser desde un punto de vista económico, Privatización y liberación de servicios*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1999.
- Ramón Martín Mateo, *Liberalización de la economía, más Estado, menos administración*, Madrid, Editorial Trivium, 1988.
- Alejandro Nieto, *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- Jairo Ramos Acevedo, *Cátedra de derecho administrativo, general y colombiano*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003.
- Jaime Vidal Perdomo, *Derecho administrativo*, 12a. ed., Bogotá, Legis, 2004.
- **VELÁSQUEZ**, Fabio y **GONZÁLEZ**, Esperanza, 2003, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá, Fundación Corona.
- “Manual de Comités de desarrollo y control social”, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, República de Colombia, 2008.

## Presentación del PNUD

*El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, es el organismo de la Organización de las Naciones Unidas que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 177 países y territorios, trabajando con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.*

*Su objetivo es ayudar a los países a elaborar y compartir soluciones para los desafíos que plantean las áreas de Gobernabilidad Democrática, Reducción de la Pobreza, Prevención y Recuperación de las Crisis, Energía y Medio ambiente, VIH/SIDA. En cada una de estas esferas temáticas, el PNUD defiende la protección de los Derechos Humanos y especialmente, el empoderamiento de la mujer.*

*Más información:*

*[www.undp.org/spanish/](http://www.undp.org/spanish/)*

*[www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)*



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

## Presentación de Cittadinanzattiva

*Cittadinanzattiva (Ciudadanía Activa) es un movimiento de participación ciudadana que desde 1978 impulsa y tutela los derechos de ciudadanos y consumidores.*

*Es una Organización Italiana sin ánimo de lucro, independiente de los partidos políticos, uniones de comercio, compañías privadas e instituciones públicas. Desde 1998, está reconocida como Asociación de Consumidores por el Ministerio de Desarrollo Económico de Italia.*

*Los objetivos principales de Cittadinanzattiva son la promoción de la participación ciudadana y la protección de los derechos de la sociedad civil en Italia y el exterior.*

*La misión de Cittadinanzattiva tiene su fundamento en el artículo 118 de la Constitución italiana que dice: “Estado, departamentos, provincias, ciudades metropolitanas, municipios, favorecen la autónoma iniciativa por parte de los ciudadanos, particulares y asociados, para el desarrollo de actividades de interés general en la base del principio de subsidiariedad”.*

*Los sectores donde Cittadinanzattiva trabaja son, el de la Salud, con el “Tribunal para los Derechos de los Pacientes”; las políticas para los consumidores y usuarios ante la Administración Pública, la calidad y el precio de los Servicios Públicos (Energía y Gas, Telecomunicaciones, Correo, Bancos, Seguros, Transporte, Agua, Basura), Educación y Formación, Justicia, Responsabilidad Social Empresarial y Ciudadanía Europea, a través de “Active Citizenship Network”.*

*Más información:*

- [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)
- [www.activecitizenship.net](http://www.activecitizenship.net)





La intención de este texto es principalmente proporcionar información y herramientas para fortalecer la defensa de los derechos de los ciudadanos en el país, sacando el máximo provecho de las disposiciones consagradas en la legislación nacional sobre la participación ciudadana en los Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud.

Sin duda, la literatura en términos de Servicios Públicos es muy suficiente, aunque no sea fácil encontrar manuales o guías de acompañamiento a los ciudadanos en la construcción de estructuras cívicas para proteger sus derechos, y que además sean diseñadas, construidas y gestionadas “por ciudadanos para ciudadanos”.

El presente Manual entonces se produce con el fin de dar a conocer experiencias concretas y reales de participación ciudadana activa en los temas de Servicios Públicos y Salud. La premisa a la base de la publicación es que el conocimiento de los mecanismos de participación y del funcionamiento operativo de los Servicios Públicos Domiciliarios y la Salud, asociados con la capacidad de crear redes de contacto e intercambio de información, sean condiciones necesarias para que los ciudadanos actúen de tal manera que las empresas de Servicios Públicos y Salud se vean en la obligación de ofrecer un servicio de calidad y en continuo mejoramiento.

Esta guía fue creada con el fin de ayudar a promover una nueva cultura de protección al consumidor, que no está dispuesto a soportar la dificultad o imposibilidad de acceder a los servicios básicos, y que busca entonces medios legales de protección a sus derechos.

Para lograr el ambicioso propósito que se sugiere, es necesario un trabajo complejo en el cual se vean involucrados los usuarios, las empresas, el Gobierno y los sindicatos, fortaleciendo el diálogo y la cooperación y reconociendo a los ciudadanos no solo como sujetos de derechos y deberes, sino también de poderes y responsabilidades.

Colombia tiene la gran ventaja de ser un país donde desde existe una normatividad dirigida a proteger los usuarios, brindándoles mecanismos de participación ciudadana con los cuales exigir a las entidades prestadoras de servicios el reconocimiento de derechos adquiridos desde la Constitución Política. Sin embargo, no es fácil pasar de un reconocimiento formal a una aplicación sustancial de estos derechos a participar que tienen los ciudadanos.

## A quién va dirigido el libro?

A las ciudadanas y ciudadanos colombianos, particularmente a aquellos que estén interesados en convertirse en sujetos activos o que ya lo son y quieren conocer nuevas propuestas. A los operadores de los Servicios Públicos, a la Administración Pública y a las empresas interesadas en el diálogo dirigido a la consecución del bienestar general.