

EL ESTADO COLOMBIANO Y EL CONTROL SOCIAL*

Hernán Gamarra Murillo

Abogado

Fundación Participar

Introducción.

No podemos hablar de Control Social en abstracto sino en concreto y referido a un Estado específico que es el colombiano. Naturalmente, debemos saber cómo está concebido el Estado colombiano y cómo es su estructura funcional, para poder identificar el escenario donde se proyecta y se ejerce ese control social.

La constitución es el ordenamiento superior de todo Estado y como ordenamiento superior debemos acudir a ella para conocer exactamente dónde están los elementos conceptuales y elementos fundamentales que ordenan y organizan este Estado.

En todo ordenamiento constitucional siempre encontraremos, cualquiera que fuere su aspiración filosófica, dos grandes componentes: una parte dogmática y otra parte orgánica. Esta es la estructura fundamental de cualquier Constitución de cualquier país del mundo.

1. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

En el diseño de cualquier constitución – independientemente de su inspiración filosófica o política- se distinguen dos componentes fundamentales:

a) Una parte dogmática: Hace referencia al señalamiento de valores, principios, derechos y obligaciones. A través de ellos se fija el marco conceptual que informa el espíritu del ordenamiento constitucional, que le imprime su identidad, define su naturaleza y enuncia los propósitos fundamentales que guían al Estado.

- **Los valores.** Indican fines –el querer ser del Estado-, los ideales que lo jalonan hacia la búsqueda de sus cometidos. Su formulación señala el futuro, porque su contenido normativo no es de aplicación inmediata, sólo constituyen referentes programáticos –los que por definición no son exigibles- para que a través de otras normas constitucionales o legales se delimite su alcance y se precise las políticas para el desarrollo de los mismos.

Sirven como ejemplos ilustrativos de este concepto, los postulados del preámbulo de la constitución: la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad, la paz, el orden político, económico y social justo.

* Conferencia realizada en el marco del proyecto *El Control Social para la Defensa y Vigilancia de lo Público*. Bucaramanga, 2006.

- **Los principios.** Estructuran normas jurídicas de aplicación inmediata y, en consecuencia, exigibles –es el deber ser del Estado y de los ciudadanos-. Imponen obligaciones específicas y alinderan el desarrollo de la gestión estatal. Le dan concreción a los enunciados generales contenidos en los valores. Podemos referenciar como ejemplos: los planteados en el artículo 1° de la C.P, cuando advierte que Colombia es república unitaria, descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad.
- **Los derechos.** Desciende del escenario programático para asumir connotaciones prestacionales, dotados de la fuerza que les imprime su exigibilidad. Valgan como ejemplos: el derecho a la vivienda digna, a la salud, al subsidio en las tarifas de los servicios públicos.
- **Las obligaciones.** Son la contrapartida a cargo del Estado como consecuencia de los derechos que se consagran a favor de las personas. También a cargo de estas últimas como expresión correlativa de los derechos de los demás.

Veamos una ejemplificación integral de los elementos conceptuales antes enunciados:

La vida está formulada –en el preámbulo de la Constitución- como un valor, la cual se protege entre otras formas, a través de la asistencia en salud. En el artículo 49 de la C.P, al predicar que tiene la connotación de servicio público y que está a cargo del Estado, se concreta el enunciado de un principio, y cuando en el inciso cuarto de ese mismo artículo precisa que la atención básica es gratuita y obligatoria, está configurando un verdadero derecho prestacional, con la correlativa obligación a cargo del Estado.

- b) **Una parte orgánica.** Conciernen al diseño y estructuración del Estado; la división de este en ramas –legislativa, ejecutiva y judicial- la determinación de sus competencias funcionales; la regulación de las relaciones entre gobernantes y gobernados; la distribución del poder desde el punto de vista territorial –entre autoridades nacionales, regionales y locales-; los organismos de control y la asignación de sus funciones; el manejo de la hacienda pública; la organización electoral, etc.

2. ELEMENTOS ESENCIALES EN LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO.

En el artículo 1° de la carta fundamental, encontramos los elementos esenciales del diseño estatal que rige en nuestro país, cuya relación aparece descrita atrás, los cuales examinaremos a continuación:

2.1 El Estado Social de Derecho.

2.1.1 Evolución histórica.

Durante el periodo de las monarquías el concepto de Ley se confundía con la voluntad de los monarcas; sólo a partir del establecimiento del Estado de derecho se puede hablar del gobierno de leyes, en el que teóricamente la Ley es la expresión de la voluntad mayoritaria.

En la democracia liberal clásica la libertad y la igualdad se satisfacen con su simple declaración formal, asumiendo que la sociedad es una suma de individuos, quienes por sí solos son capaces de crear las condiciones materiales para asegurar el bienestar y progreso de todos, en una especie de ley de vasos comunicantes. Por ello el Estado no necesita intervenir, basta que se limite a proteger las fronteras territoriales y a crear condiciones de seguridad al interior, lo cual se logra a través del ejército, la policía y el servicio de la justicia.

En la primera posguerra el constitucionalismo de occidente inició un proceso de evolución tendiente a superar el formalismo del estado liberal clásico, introduciendo un amplio catálogo de derechos individuales y garantías sociales, pero que aún no dejaban de ser simples formulaciones de derechos programáticos, es decir, que no tenían la categoría de derechos subjetivos exigibles. Marcó la pauta en esa dirección la constitución de Weimar (1919) en Alemania, la de México de 1917, y entre nosotros la reforma constitucional de 1936.

Fue el profesor alemán, Herman Heller quien acuñó el concepto de “Estado Social de Derecho”, que se reflejó en la constitución de Bonn de 1949, luego en la española de 1978, y en la colombiana de 1991. Orientación que preserva la propiedad privada sobre los medios de producción, la libertad de empresa, la iniciativa particular y la intervención estatal, en procura de la dignidad del hombre, creando condiciones materiales y espirituales que superen las desigualdades naturales, económicas y sociales, propiciando el que todos los miembros de la comunidad accedan a los bienes y servicios creadores de bienestar y desarrollo. Todo ello porque la autonomía humana es sólo una ilusión mientras el hombre no haya resuelto sus necesidades básicas.

2.1.2 Implicaciones Jurídicas.

En virtud de lo anterior ha sostenido la Corte Constitucional que la cláusula Estado Social de Derecho no es una simple decoración retórica, sino una nueva concepción del Estado, que moviliza los órganos públicos en orden a establecer condiciones adecuadas que garanticen la libertad y la igualdad efectivas y reales.

El nuevo orden debe enfrentar la crisis generada por la incapacidad del derecho formal para recoger en sus formulaciones las soluciones a la totalidad de los conflictos sociales. Lo prevalente no es la Ley, ahora lo fundamental son los principios y las decisiones judiciales, que antes eran apenas referentes supletorios. Pero también hay razones sustanciales: el Juez está llamado a ser un realizador de justicia eficaz, no simplemente formal de ahí que debe

prevalecer el derecho sustancial, como lo ordena el artículo 228 de la Constitución Política.

2.2 Manifestaciones concretas en el ordenamiento constitucional.

En el artículo 13 de la constitución política se proclama la igualdad real y la protección efectiva de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se hallan en situación de debilidad manifiesta. Aquí hay una norma imperativa que señala la obligación del Estado de atender a la indigencia, a los discapacitados físicos y mentales.

Cuando la constitución consagra obligaciones, en cabeza del Estado, en materia de salud, educación, vivienda y subsidio en tarifas de servicios públicos, está interpretando consecuentemente aplicaciones efectivas del Estado Social de Derecho.

Cuando el artículo 366 de la constitución política prescribe que el gasto social es prioritario, está desarrollando el mandato explícito del artículo 1° de la carta, en el sentido de que Colombia es un Estado social de derecho. Es la expresión concreta de unos valores y principios que irradian todo el ordenamiento jurídico.

2.2.1 República unitaria descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales.

El tema enunciado responde a una de las formas como se distribuyen las competencias en función del territorio; o sea, como se reparten las responsabilidades funcionales entre las autoridades nacionales y locales.

Bajo esa perspectiva existen dos modelos fundamentales: Federalismo y Estado Unitario.

El Estado Federal se configura por la asociación de estados más o menos independientes que asumen la titularidad de las funciones principales, incluso cierto margen del poder constituyente, pero articulados a un poder federal que permite la identidad estatal y su presentación como tal en el concierto internacional de las naciones.

Por el contrario en el Estado Unitario, los poderes fundamentales (legislativo, judicial y lo esencial del ejecutivo), están centralizados, cuya estructura se atempera en virtud de mecanismos de descentralización y autonomía territoriales.

La descentralización lleva implícita el elemento autonomía, toda vez que sin esta última connotación no es concebible ninguna forma de descentralización. Ésta figura tiene un límite mínimo que corresponde a la necesidad de dotar a las autoridades territoriales del núcleo de facultades requeridas para el desempeño de sus responsabilidades. Y tiene también un límite máximo que

llega hasta la frontera que no puede sobrepasar so pena de quebrantar la unidad del estado.

En esencia los dos elementos funcionan como contrapesos recíprocos: la descentralización atenúa el rigor del centralismo; a la vez que la condición de estado unitario fija el límite político para el espectro de la descentralización, el cual no es posible superar.

2.3 Democracia Participativa y Pluralista.

2.3.1 Crisis de la democracia representativa.

Históricamente la democracia acudió al mecanismo de la representación para lograr su operatividad como sistema, lo cual se materializaba a través del ejercicio del sufragio universal, y se asumió que delegando la representación de la voluntad popular se lograban consolidar los valores fundamentales de la democracia. Sin embargo, este modelo, concebido para el ejercicio del poder político, entró en crisis cuando empezó a perder legitimidad, fundamentalmente porque el elector se percató de que su elegido, una vez cumplido el propósito electoral perdía su contacto con la comunidad de quien se decía ser su representante.

Además, cada vez se ha hecho más evidente la dificultad para concretar consensos al interior de los cuerpos colegiados, por la diversidad de criterios, y mejor aun, por la multiplicidad de motivaciones y de intereses casi siempre encontrados.

El crecimiento demográfico de las comunidades y la complejidad creciente de la vida social definitivamente ha puesto al descubierto la existencia de grandes debilidades y falencias del sistema representativo.

2.3.2 Formas de participación.

Las debilidades del sistema representativo crearon la imperativa necesidad de introducir formas de participación, que si bien no tienen la pretensión de patentar expresiones de democracia directa, si constituyen manifestaciones intermedias entre esta y la democracia representativa.

Es por todo ello que la constitución de 1991 estableció un importante menú de posibilidades de participación política, que apuntan a crear escenarios en los cuales el ciudadano incide en decisiones fundamentales del Estado. Entonces, al ya clásico instrumento del voto, se suman ahora: El Plebiscito, El Referendo, La Consulta Popular, El Cabildo Abierto, La Iniciativa Legislativa y La Revocatoria del Mandato.

Adicionalmente, a los anteriores espacios de participación política se crearon interesantes mecanismos de control social, que tienen como propósito fundamental la intervención del ciudadano en la gestión del Estado, en procura de asegurar el buen suceso de la misma, y ante todo el escrupuloso manejo de los recursos fiscales.

2.3.3 Diversidad étnica y cultural.

Sin duda, sociológicamente el país está estructurado por el concierto de una diversidad étnica y pluricultural, cuya convivencia pacífica debe ser garantizada por el Estado, con el fin de asegurar a los diferentes grupos étnicos el desarrollo de su proyecto de vida, construido en función de sus valores, ideales y propósitos; este compromiso constitucional se desarrolla a través de numerosos mecanismos que le dan efectividad: se reconoce como oficial las lenguas y dialectos específicos de cada comunidad; la igualdad de las culturas; la jurisdicción indígena; la participación especial en el Congreso; la configuración de territorios indígenas, etc.

2.4 Valores y Principios Esenciales.

En la definición que sobre el Estado colombiano consagra el artículo 1° de la Constitución Política, encontramos cómo la unidad nacional descansa sobre varios ejes centrales, entre ellos merecen especial relevancia: la dignidad, el trabajo, la solidaridad, y la prevalencia del interés público.

2.4.1 La dignidad.

Alrededor de la dignidad del hombre, apunta la consolidación de una vida a plenitud y ésta implica integridad física, síquica y espiritual. Es por ello que sin la libertad e igualdad reales la dignidad no deja de ser una simple ficción.

2.4.2 El trabajo.

Es un derecho fundamental al que se le reconoce protección especial del Estado; formulación ésta que no trascendería los estrechos marcos de un postulado teórico, si no se traduce en políticas concretas a nivel macroeconómico que lo posibiliten, acompañadas de una normatividad que preserve y desarrolle los principios esenciales que lo sustentan. Sólo en la medida en que estos dos elementos se tornen en realidades tangibles este importante derecho tendrá perfiles de realidad.

2.4.3 La solidaridad.

Sin el concurso de este valor fundamental no podríamos entender la existencia de una estructura tributaria que interprete el principio de la justicia distributiva. Ello implica que las personas con mayores fortalezas económicas deben proveer al Estado los recursos requeridos para financiar el desarrollo social y el acceso a las oportunidades del bienestar.

2.4.4 La prevalencia del interés público.

Es evidente que la vida social genera numerosas tensiones entre lo individual y lo colectivo, entre lo público y lo privado, y es en medio de esos escenarios en el que el Estado debe hacer presencia eficaz, inspirado en equidad y la justicia, para lograr la prevalencia del interés comunitario sobre los intereses individuales.

3. ESTRUCTURA DEL ESTADO

La viabilidad de un sistema democrático conllevan necesariamente la necesidad de la división del poder en ramas, las cuales actúan, cada una de ellas en la orbita de sus respectivas competencias, como recíprocos

equilibradores del poder, evitando en esta forma la concentración del mismo en pocas manos, lo que inexorablemente conduciría a las formas dictatoriales y despóticas de gobierno.

Es por ello que nuestro Estado de derecho, desde los albores de la nacionalidad optó por el mecanismo de la distribución del poder en ramas, y es así como a lo largo de toda nuestra historia constitucional –por lo menos a nivel normativo- hemos conservado el principio de la división del poder, en las tres ramas clásicas del mismo: legislativo, ejecutivo y judicial.

Frente a ellas, en orden a preservar el respeto y observancia del ordenamiento jurídico, se han concebido los llamados organismos de control, representados fundamentalmente en la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales- que velan por el buen manejo de los recursos fiscales-, La Procuraduría General de la Nación, y las Personerías Municipales –encargadas de la vigilancia sobre la conducta de los servidores públicos-; complementariamente se cuenta con la presencia de la Defensoría del Pueblo, que también hace parte del Ministerio Público y opera bajo la dirección del Procurador General, tiene a su cargo la divulgación y protección de los derechos humanos.

3.1 Rama Legislativa

Por definición ésta rama se ocupa esencialmente del desempeño de dos labores fundamentales: a) expedir las leyes, desarrollando a través de ellas los valores, principios derechos y obligaciones consagradas en la constitución política y b) ejercer el control político sobre el gobierno nacional.

En nuestro país la rama legislativa opera a través de un sistema bicameral, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. No obstante, el bicameralismo no tiene una justificación funcional, en la medida en que ambas cámaras cumplen idénticas funciones, sus miembros son elegidos para periodos de cuatro años, perciben la misma remuneración y tienen la posibilidad de ser reelegidos en forma indefinida.

3.2 Rama Ejecutiva

La vocación esencial de ésta rama se expresa a través de las labores de administrar, gobernar y ejecutar la constitución y la Ley.

En la rama ejecutiva deben distinguirse dos grandes niveles: el nacional y el territorial.

En el nivel nacional, encontramos tres sectores perfectamente delimitados: un sector central, un sector descentralizado y un sector autónomo.

El sector central está integrado por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias, y las Unidades Administrativas Especiales, carentes de personería jurídica.

En el sector descentralizado distinguimos la presencia de los siguientes estamentos institucionales: Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales, dotadas de personería jurídica, las Empresas Sociales del Estado, las Empresas Oficiales de Servicios Públicos, las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta.

Como una manifestación institucional realmente atípica tienen asiento en el ordenamiento constitucional una serie de organismos creados por la constitución con vocación autónoma y que corresponde a las siguientes entidades: Banco de la República, Comisión Nacional de Televisión, Universidades Públicas, y Corporaciones Autónomas Regionales.

En el nivel territorial también se visualiza un sector central y un sector descentralizado. El primero de ellos está configurado por los departamentos, con un cuerpo colegiado que coadyuva la gestión administrativa de los gobernadores, llamadas Asambleas. También contempló el constituyente del 91 la posibilidad de organizar provincias, regiones y territorios indígenas, como entidades territoriales.

Las provincias responden a la integración de un núcleo formado por varios municipios de un departamento, unidos por identidades culturales, económicas y sociales, que le imprimen cierta homogeneidad y le permiten articular sus esfuerzos de manera racional en procura del bienestar de sus comunidades.

Las regiones implican una tendencia similar a la de las provincias pero a nivel de departamentos, también en orden a sumar sus fortalezas para el buen suceso de la gestión pública.

Los territorios indígenas entrañan un sentido clamor nacional, en la medida en que a través de ellos se reconoce la existencia de los asentamientos de las etnias aborígenes que existen en nuestro país, con derecho a organizarse en sus territorios históricos.

Sin embargo, ninguna de las figuras territoriales antes señaladas pueden ser objeto de aplicación hasta tanto no se reglamente el tema a través de la llamada ley de ordenamiento territorial.

El municipio constituye otro ente territorial fundamental en la organización del país, como célula primigenia de toda la estructura social, en la medida en que a partir de él se desarrolla y dinamiza toda la organización del estado, el cual cuenta con un cuerpo colegiado que ayuda a la administración municipal, llamado Concejo Municipal.

Para facilitar la gestión administrativa del municipio, las áreas urbanas de estos se dividen en comunas, y las zonas rurales se articulan a través de corregimientos.

3.3 Rama Judicial

Su función esencial es administrar justicia, mediante la declaración del derecho.

La función de administrar justicia se desarrolla a través de una serie de estamentos jurisdiccionales, especializados en las diferentes áreas en que se subdivide la justicia, a saber: la guarda y preservación de la constitución está encomendada a la Corte Constitucional; asistida por todos los jueces de la República cuando obran como jueces de tutela, con la específica función de precautelar los derechos fundamentales.

La jurisdicción ordinaria, que tiene a su cargo la administración de justicia frente a los conflictos de intereses entre los particulares, está conformada por la Corte Suprema de Justicia, Los Tribunales Superiores, Los Jueces Superiores, Los Jueces del Circuito y los Jueces Municipales.

La jurisdicción Contencioso Administrativa, que tiene bajo su responsabilidad el dirimir los conflictos entre el Estado y los particulares, está soportada por el Consejo de Estado, Los Tribunales Administrativos y los Jueces Administrativos.

Las Investigaciones y acusaciones en materia penal están asignadas a la Fiscalía General y a los Fiscales Delegados.

Las funciones de Control Disciplinario sobre la conducta de los jueces y la administración de la rama judicial, competen al Consejo Superior de la Judicatura y a los Consejos Seccionales de la misma.

4. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Las responsabilidades de la rama ejecutiva del poder público, se cumplen a través de los servidores del Estado, es por ello que la función pública se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Dos grandes principios constitucionales se ocupan del tema de la función pública: el artículo 6° que consagra la cláusula de la competencia, según la cual el servidor público sólo puede desarrollar aquellas actividades que de manera expresa le están autorizadas por la constitución o la ley. A su turno, y como un complemento del anterior enunciado, el artículo 122 de la carta fundamental establece que todo cargo público, sin excepción, debe tener funciones definidas en la constitución, la Ley o los reglamentos.

La anterior formulación significa que el servidor público puede incurrir en faltas, jurídicamente recriminables, bien por omisión en el desempeño de sus funciones o por extralimitación en el ejercicio de las mismas.

La responsabilidad del servidor público puede entrañar comportamientos que generen sanciones disciplinarias, fiscales, patrimoniales, y penales,

dependiendo de las implicaciones legales que tenga la conducta desplegada por el servidor del Estado.

4.1 Los servidores públicos

De conformidad con el ordenamiento constitucional tienen la categoría de servidores del Estado los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados públicos, y los trabajadores oficiales.

Los empleados públicos, están vinculados al Estado por una relación de derecho público, mientras que los trabajadores oficiales se regulan por un contrato de trabajo.

4.1.1 Expresiones de la responsabilidad del servidor público

Los servidores del Estado están sometidos a un catálogo de deberes que deben ser observados rigurosamente por estos. El legislador ha definido las prohibiciones que recaen sobre la conducta del servidor público, tales como el incumplimiento de sus deberes, el abuso de sus derechos o las extralimitaciones de sus funciones.

También se predica del servidor público la existencia de inhabilidades que le impiden acceder a los cargos oficiales. Por ejemplo, quien haya sido sancionado fiscalmente, queda inhabilitado por cinco años para ejercer cargos públicos.

Igualmente los servidores del Estado están sometidos a un régimen de incompatibilidades, en virtud del cual no les está permitido desplegar ciertas actividades mientras tengan la calidad de servidores oficiales. Es así como no podrán adelantar gestiones ante la administración pública o los organismos de control.

Finalmente, de ellos también se predica el conflicto de intereses, el cual ocurre cuando entran en confrontación un interés del colectivo con un interés individual del servidor público, en cuyo caso este último debe abstenerse de intervenir en el asunto, declarándose impedido.

5. LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.

Si bien el control social sobre la gestión del Estado no implica una forma de participación política, con efectos decisorios, no es menos cierto que a través de él, el ciudadano deja de ser un espectador pasivo frente al acontecer estatal, para tornarse en un dinámico vigilante del accionar de aquel, con el fin de denunciar las diferentes actuaciones de los servidores públicos que no guarden correspondencia con sus obligaciones funcionales y comprometan indebidamente los recursos fiscales y los objetivos sociales, que constituyen la razón de ser del Estado.

El constituyente del 91 le concedió una importancia cardinal a las diferentes formas de participación, y es así cómo desde el artículo 1° empieza por

enfatar la connotación democrática y participativa que caracteriza nuestra organización republicana. De manera puntual en los artículos 103 y 270 consagra la vigilancia ciudadana sobre el Estado como uno de los ejes centrales sobre los cuales se construye el cumplimiento de los fines estatales.

Los propósitos del constituyente se desarrollaron por cuenta del legislador, a través de la ley 850 del 2003, la que por tener el carácter de estatutaria fue objeto del correspondiente examen de constitucionalidad previa por parte de la corte, lo cual le asegura su absoluta estabilidad jurídica, en la medida en que ya no puede recaer sobre ella impugnación alguna ante la corte, o sea que está protegida por el principio de la cosa juzgada constitucional.

En cuanto a la naturaleza de las veedurías, es pertinente advertir que ellas no implican el ejercicio de una función pública, por el contrario están concebida como mecanismo de control social sobre la función del Estado.

Tampoco está llamada a sustituir a los organismos de control, simplemente es un instrumento creado para ayudar a esas instituciones en el cumplimiento de sus cometidos funcionales.

Pueden asumir esa misión de vigilancia ciudadana: una pluralidad de ciudadanos que expresen esa voluntad y se registren como tales en la Cámara de Comercio o en la Personería Municipal; las organizaciones civiles, y en ellas quedan comprendidas las asociaciones profesionales, juveniles, sindicales, instituciones sin ánimo de lucro, ONG. etc.

Sobre el ámbito de aplicación de las veedurías puede afirmarse que cubren todo el espectro institucional de carácter oficial, o sea todas las ramas del poder público en sus diferentes niveles.

En relación con los asuntos que pueden ser objeto de veeduría ciudadana se extiende sobre todo el proceso de gestión estatal: desde la adecuada asignación de recursos, su debida aplicación, la oportuna intervención pública, la correcta contratación y el diligente desempeño de las autoridades oficiales.

La veeduría puede desplegar su accionar en forma previa a la actuación del Estado, o con posterioridad al desenvolvimiento de sus labores.

La gestión de las veedurías apunta al logro de los siguientes objetivos fundamentales: control a la corrupción; fortalecer la participación comunitaria; velar por los intereses colectivos; vigilar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la gestión pública - es decir, que se dé cabal aplicación a los principios de celeridad, eficiencia, economía, moralidad, publicidad, etc.; neutralizar los abusos del poder y democratizar la administración pública.

La actuación de la sociedad civil en el desempeño de tan importante misión, debe enmarcarse dentro de unos principios rectores que le imprimen coherencia y racionalidad. Son ellos los siguientes: la democratización, en cuanto las veedurías deben aplicarla en su organización interna; la autonomía,

que implica que las veedurías no estén subordinadas a ninguna organización estatal o privada; la transparencia en cuanto deben obrar buscando siempre el logro de los objetivos que constituyen su razón de ser, y no intenciones sesgadas para perseguir o proteger a terceros; la igualdad, entendida en el sentido de que las entidades oficiales no pueden establecer preferencias a favor de determinadas veedurías con exclusión de otras; responsabilidad, en el sentido de que las veedurías asumen responsabilidades ante sus integrantes, ante el Estado y ante la sociedad misma; eficacia, en la medida en que deben propender por el logro de unos resultados que conduzcan al efectivo control de la gestión estatal; objetividad, lo cual significa que la vigilancia ciudadana observe parámetros tangibles y no criterios eminentemente subjetivos, que solo reflejen opiniones personales, y el principio de la legalidad, en la medida en que toda la actuación de las veedurías deben desarrollarse dentro del marco legal, en virtud de que corresponde al ejercicio de competencias regladas y no discrecionales.

Aclaraciones a los participantes

Las líneas dominantes de la constitución del 86 eran las de una típica constitución programática, dan un mínimo de derechos, pero derechos que eran expectativas, esperanzas, posibilidades de futuro.

En la constitución del 91, encontramos también no que todo sea derechos prestacionales que es la diferencia, las dos grandes categorías de los derechos constitucionales, son el derecho programático y el derecho prestacional.

El programático es el que simplemente enuncia un propósito una posibilidad una expectativa, una esperanza, un futuro. El derecho prestacional es una realidad concreta, de hoy, exigible.

Cuando la constitución dice que el trabajo es un derecho y a la vez un deber, que merece especial protección del Estado, nos está diciendo que el trabajo es un derecho programático. Se volverá concreto, prestacional cuando y en la medida en que el Estado crea unos escenarios donde posibilite la vinculación de poder acceder al empleo.

Por ejemplo si el Estado abre dos concursos todos los que estamos en esta aula nos inscribimos y participamos, presentamos el examen una entrevista personal una evaluación de conocimientos, etc., y unos pasa y otros no, entonces los que pasaron adquirieron ya un derecho prestacional, los que no siguen pendientes de la norma que nos dice que el Estado debe... que el trabajo merece especial protección del Estado.

En el tema del derecho al trabajo la constitución del 91, se parece a la del 86, es decir es programática, en cambio en salud, en educación, en vivienda, en servicios públicos no es programático es prestacional, genera derechos prestacionales.

Cuando dice que la educación primaria es gratuita y que en los establecimientos del Estado se debe brindar y prodigar una educación gratuita,

está creando ahí si un derecho prestacional. Cuando dice que la salud en el nivel de atención básico es gratuita y por cuenta del estado se está creando un derecho prestacional, no programático.

Esa es la diferencia entre derecho programático y derecho prestacional.

P. Cómo podemos hacer exigibles los derechos programáticos.

R: Como puede las organizaciones comunitarias, la sociedad civil generar presión, incidir en que el Estado pueda a través de sus políticas propiciar y crear su misión que haga factible la posibilidad de acceder a un empleo. Como no existe el derecho, ni está garantizado el derecho al empleo, pero en cambio si existen políticas que de manera indirecta van a estimular o desestimular la creación del empleo, entonces si en el plan de desarrollo o en los planes de inversión y en los planes anuales de presupuesto se están formulando la inversión o la realización de políticas que conduzcan hacia generaciones de condiciones propicias para el empleo, o por el contrario las desestime, la comunidad tiene las veedurías ciudadanas, pueden intervenir a través de las organizaciones – ustedes saben que el plan de desarrollo es un proceso de consulta en el país- entonces ahí la comunidad deben intervenir a través de sus voceros y hacer planteamientos y decir por ejemplo en materia de empleo necesitamos que la industria de la construcción que genera tanto empleo no calificado, nuestro país está deprimido por falta de empleo en este nivel, hay muchísimo desplazado que no sabe hacer nada, la construcción sería una gran oportunidad para ellos, necesitamos un programa. En materia de vivienda, desarrollar un gran programa nacional, pero no que sea un propósito de campaña, sino que se intrumente a través del plan de desarrollo, a través de planes de inversión y de presupuestos anuales. Entonces cuando las veedurías ciudadanas adquieren el plan de desarrollo del gobierno que se está estrenando no dijo nada sobre vivienda y sabemos que esto es una gran oportunidad para la gente marginada de la ciudad, para los desplazados, o de pronto una reforma agraria, auténtica, verdadera, sobre bases muy serias y con una asistencia técnica permanente, financiera, no la vemos tampoco ahí reflejada en el plan de desarrollo, ahí tiene una intervención las veedurías ciudadanas , para reclamar que ese plan de desarrollo se formulen estos proyectos que van a permitir resolver el gran problema social que es el desempleo y sobre todo a ese nivel de esa capa social desplazada que viene del campo y que no sabe la universidad, y que la única actividad que podría absolver, es la mano de obra, no calificada, es la construcción o regresarse al campo , que no tengan reforma agraria o un esquema de propiedad cooperativa u otras actividades creativas.

Ahí es donde las veedurías ciudadanas tienen un gran papel y un escenario importantísimo, yo diría tal vez uno de los más importantes, porque es donde se le define la suerte al país, por lo menos durante cuatro años, entonces ahí es donde hay que intervenir para exigir que se introduzcan posibilidades de creación de empleo.

Miren como un derecho programático, voy a buscar un trabajo, no se puede exigir de manera concreta y objetiva de desempleo, pero si de manera indirecta

con unas políticas que inducen a la creación del empleo. Esa podría ser la mecánica para que una veeduría ciudadana intervenga e impida en esa sección humanitaria.

P. El presidente como jefe de estado y funcionario público la Procuraduría también lo puede investigar?

R: Pues la Procuraduría lo puede investigar disciplinariamente, pero desde el punto de vista político y penal, lo hace el Senado. Si el presidente incurrió en una conducta penal, no lo puede investigar la procuraduría, lo hace el congreso-

Si el procurador investiga su conducta desde el punto de vista disciplinario, si incurrió en algo delictiva, lo traslada al congreso para que los juzgue, lo investigue y lo sancione, si hay mérito para ello.

p. Qué diferencia hay entre senado y cámara

R: El senado, a partir de la constitución del 91 , es de elección nacional, es decir lo elige todo el electorado colombiano, mientras que el representante a la cámara , lo elige el elector de su región. Entonces la Cámara de Representantes es más numerosa. Esa es la única diferencia, pero funcionalmente no hay ninguna. Tanto que los proyectos de ley pueden entrar indiscriminadamente tanto en una cámara como en la otra. Hacen exactamente lo mismo, ganan lo mismo y prácticamente dentro de una misma construcción económica, la digna igual, no hay diferencia.

P. Si el empleado público cumple funciones administrativas, el trabajador oficial cumple funciones de labor material.

R. Lógicamente los empleados públicos tienen un régimen especial, tienen dos grandes categorías, son de libre nombramiento y remoción o son de carrera administrativa.

Son de libre nombramiento y remoción por definición, se nombran cinco cursos y por definición, se pueden separar sus servicios sin ningún requerimiento especial, es decir así como discrecionalmente se vincularon al estado, discrecionalmente se pueden desvincular , en cualquier momento, no hay que justificar, no hay que explicar las razones por la cuales se separa del servicio. Salvo que el nominador quiera destituirlo, al cometer una falta tan grave lo despide, y lo hace para que le quede en la hoja de vida. Desde luego para poder despedirlo hay que adelantar un proceso disciplinario, porque una de las sanciones que se aplica al servidor público en el campo disciplinario es la destitución. El nominador tomó la decisión de investigarlo, para decir aquí hubo una condición de una falta muy grave, lo vamos a investigar y los vamos a sancionar, no lo vamos a despedir alegremente por la vía rápida de una declaratoria irrelevante.

El de carrera administrativa entra en virtud de un proceso de selección, cumpliendo toda una tramitología, desde la inscripción hasta el concurso y la

selección correspondiente y si se gana el concurso entra a la carrera administrativa, tiene un período de prueba y después queda escalafonado, eso le da un fuero especial.

También puede separarse del cargo a un servidor de carrera administrativa cuando hay restructuración institucional. La ley le da dos opciones: 1) irse con una indemnización o 2) a voluntad de él escoger otro cargo dentro de la misma entidad o en otra, con un cargo igual o superior, si existe la posibilidad.