

en el ordenamiento constitucional. La Constitución de 1991 establece que las normas de ordenamiento constitucional tienen jerarquía superior a las leyes ordinarias y que las leyes ordinarias no podrán contradecir las normas de ordenamiento constitucional.

Según el artículo 1º del Código de la Constitución, la Constitución es la ley fundamental y superior en el ordenamiento jurídico.

## CAPÍTULO III

### Los principios fundamentales de la Carta de 1991

#### 1. LAS NOTAS DOMINANTES

Una nueva Constitución ha sido promulgada en el país. Por esta razón, antes de presentar una visión panorámica de su contenido, es bien importante visualizar las grandes líneas orientadoras de la reforma, o como se dice en el lenguaje de la hora, las grandes banderas que inspiraron el cambio institucional. Para el logro de este propósito se pueden distinguir claramente las siguientes tendencias generales<sup>(1)</sup>:

##### 1.1. La nueva Carta de Derechos

Si bien se reescriben los derechos clásicos o tradicionales que estaban insertos en la Constitución de 1886, la reciente Ley de leyes ingresa al vocabulario constitucional un nutrido catálogo de derechos, en especial en el plano social, tales como los relacionados con los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los minusválidos y, en general, un gran énfasis en la seguridad social. Lo propio puede decirse de la consagración de derechos tales como el de la vivienda digna y otros.

Obviamente, la pregunta que se formula ante este catálogo ampliado de derechos es sobre sus posibilidades de realización efectiva. Claro está que el nuevo listado de derechos juega un papel orientador en el anhelo de

---

(1) Tomado de nuestra obra: *Las reformas del Estado y de la Administración Pública, De la misión Kemmerer al gobierno de Juan Manuel Santos*, Bogotá, IEMP, 2012.

una sociedad más justa, y de interpretación de orientaciones insatisfechas, pero deben complementarse con realizaciones que abastezcan las expectativas generadas. Es en este punto donde se centra buena parte del desafío sobre la credibilidad del nuevo ordenamiento.

Normas como la prevista en el artículo 350, que indica la obligación de señalar en la ley de apropiaciones un componente sobre *gasto público social* y su carácter prioritario, ayudarán seguramente a estas metas, pero será necesario también maximizar la rentabilidad de la inversión social.

## 1.2. Las reformas políticas

El campo de las modificaciones al Congreso es uno de aquellos en los cuales se aprecian notables transformaciones. Un severo estatuto de incompatibilidades, tendiente a eliminar el nepotismo, la prohibición de ocupar otros cargos en la administración, la imposibilidad de hacer parte de las juntas directivas, especializan el trabajo parlamentario y lo dignifican, máxime si todo lo anterior se complementa con la eliminación de los auxilios y el mayor control sobre los elegidos a través de la posibilidad de revocatoria.

## 1.3. La participación ciudadana

La noción de participación se esparce en todo el articulado. El tránsito de la democracia simplemente representativa a la auténticamente participativa es un anhelo generalizado e interpreta una necesidad de la sociedad contemporánea, en la cual el ciudadano quiere ser protagonista y no solo espectador, en aspectos que desde luego le conciernen. Un buen número de figuras jurídicas de la Carta abren paso a ese propósito fundamental.

## 1.4. El pluralismo

También penetra en las instituciones reformadas. Del bipartidismo del Frente Nacional, seguido por el período de desmonte y la participación

adecuada y equitativa del artículo 120 de la Carta derogada, se abrió paso el pluralismo, desde la propia conformación de la Asamblea Constituyente, en la que tomaron asiento nuevas generaciones, empresarios, sindicalistas, profesionales de las distintas ciencias y técnicas, indígenas, evangélicos, políticos, guerrilleros desmovilizados y otras.

Dentro de este orden de ideas, la Carta deja de lado los confesionalismos y se consagra el respeto de todas las creencias y los cultos.

### 1.5. La economía

Un mayor espacio a los sectores nacionales en la planeación, y el reconocimiento constitucional de sectores que como el bursátil y el asegurador no estaban en la antigua Carta.

### 1.6. La rama y la función ejecutiva

En este aspecto se aprecian importantes modificaciones. Se define al Presidente como símbolo de la unidad nacional y se le atribuyen las investiduras de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. Se piensa en el nuevo manejo del orden público, con graduación y limitaciones que contribuyen a afianzar el Estado de Derecho.

Claro que hay instituciones cuyo funcionamiento habrá que acompañar muy de cerca, para realizar una evaluación de su conveniencia. Entre ellas está la Vicepresidencia, que cambió innecesariamente la figura del designado, que el país manejó con fortuna.

También hay cambios inútiles –aunque son menos– como la modificación del nombre de los jefes de departamento, por directores de departamento, pues esta última noción es de categoría inferior. En efecto, los directores siguen en jerarquía al jefe del departamento y los hay en casi todos ellos. Tampoco se estudió a fondo lo relativo a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

### 1.7. La administración de justicia

En materia de administración de justicia, al lado del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia modificada, surgen nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario de la rama, y que tuvo su antecedente en la reforma constitucional de 1979.

La Corte Suprema de Justicia había venido ejerciendo, además de sus funciones de tribunal de casación en materia civil, penal y laboral, la de velar por la supremacía de la Constitución, con el apoyo de la Sala Constitucional que proyectaba ante la Corte en pleno que decidía. La reforma de 1979 modificó en parte el sistema al independizar el fallo de la Sala Constitucional pero conservando su filiación con la Corte.

Ahora se desprende la función de custodia de la Carta definitivamente de la Corte Suprema. El prestigio de la Corte Constitucional dependerá de la independencia y sabiduría de sus providencias.

Se entroniza el Fiscal General de la Nación como máxima autoridad de investigación penal y de coordinación de los organismos de pesquisa del Estado.

### 1.8. La autonomía local

Otra tendencia fácilmente identificable es el interés en reforzar el proceso de autonomía política (elección popular de gobernadores), autonomía financiera (definición más clara y precisa de las participaciones en ingresos nacionales) y la autonomía administrativa, en orden a garantizar la independencia del manejo regional.

### 1.9. Las relaciones Estado-sociedad

La proyección de las instituciones constitucionales permite una reforma del Estado, no solo desde la perspectiva de la integración de sus órganos, sino en particular desde el plano de la recomposición de las deterioradas

das relaciones entre el Estado y la sociedad, sobre todo por el clientelismo que presionó en fuerte escala la burocracia oficial y particularmente la local. La aplicación –ojalá definitiva– de la carrera administrativa, deberá contribuir a desarrollar efectivamente un aspecto del principio de la igualdad de oportunidades.

Gran parte del desarrollo institucional va a depender de leyes orgánicas y estatutarias que, adecuadamente elaboradas, encauzarán el país hacia la modernidad.

#### **1.10. El tránsito hacia el Estado laico**

La Constitución de 1991 no guarda una particular predilección por un determinado credo, sino que los pone en pie de igualdad. No obstante, ese proceso debe ser cuidadoso para no herir las susceptibilidades de la mayoría de los colombianos, que como es bien sabido, es católico. El propio precepto bíblico debe ser el norte en esta materia: “Dad a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César”.

#### **1.11. La penetración de las ciencias sociales**

Una lectura cuidadosa y un análisis detenido de la Carta de 1991 permiten apreciar cómo las ciencias sociales encuentran su espacio en ella. Están presentes la sociología (ciencia de la sociedad); la antropología (estudio del hombre), la ciencia política (estudio del poder) y la ecología (estudio del hombre y su medio ambiente natural).

### **2. EL PREÁMBULO Y SU VALOR JURÍDICO**

Por “preámbulo” se entiende la declaración que antecede el articulado de la Constitución. El de nuestra Carta expresa:

*El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de*

*fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.*

Este enunciado contiene una serie de metas tanto del Estado como de la sociedad colombiana, entre otras: la de fortalecer la unidad de la nación, la de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, todo ello dentro de un orden jurídico democrático y participativo. que garantice un orden político, económico y social justo. Son, pues, estas las finalidades y valores de nuestra sociedad civil políticamente organizada.

Rafael Bielsa anota al respecto:

“Así como en todo contrato o acto jurídico y económico hay siempre un móvil que se exterioriza o refleja en sus cláusulas y en su estructura general, así también en el preámbulo, ese móvil se exterioriza en el propósito de establecer un ordenamiento jurídico, una Carta Política y a la vez un instrumento de Gobierno”<sup>(2)</sup>.

Por consiguiente, el preámbulo no solo identifica los anhelos de una comunidad política, sino que es también un conjunto de derroteros jurídicos para la acción del Estado, y a su vez constituye sus cimientos.

Sobre la trascendencia jurídica del preámbulo, la Corte Constitucional señaló<sup>(3)</sup>:

- 
- (2) Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Depalma, 1957.  
 (3) Sentencia de agosto 13 de 1992, Expedientes D-020, D-025, D-031, D-040. Ponentes: Corte Constitucional, José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero.

“Considera la Corte que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambicionados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones. Quitar eficacia jurídica al Preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana cuyo amparo se ha establecido en la Constitución. Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma –sea de índole legislativa o de otro nivel– que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesionaría la Constitución porque traiciona sus principios”.

Y sobre el linaje estructural del Preámbulo razonó así la Corte Constitucional:

“Considera que lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte de ella. Todo el sistema jurídico está sujeto a la Constitución y si no se puede contravenir esta, menos se pueden transgredir las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan”.

Así pues que el preámbulo de una Constitución es la expresión solemne de propósitos y anhelos de los constituyentes y no una declaración de normas y principios. Él tiene criterio jurídico subyacente y se esparce a lo largo de todo el ordenamiento constitucional.

### **3. EL ESTADO**

Apartándonos del ámbito erudito de los filósofos del Estado por razones pedagógicas, se propone una definición sencilla según la cual el Estado es la sociedad política y jurídicamente organizada, con la autoridad suficiente para imponer un orden jurídico dentro de su propio territorio y para hacer respetar su personalidad ante el concierto internacional.

## 4. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO COLOMBIANO

La nueva Carta Política señala el carácter jurídico del Estado al definirlo como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, dentro de la prevalencia del interés general (art. 1º). Vamos a desentrañar el contenido de cada uno de estos importantes conceptos:

### 4.1. Social de derecho

Esta noción surgió como reacción a la desigualdad creada en las relaciones del siglo XIX, favorecidas por el principio del *laissez faire, laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar). Para contrarrestarlo, el intervencionismo del siglo XX dotó al Estado de instrumentos para orientar la economía hacia el logro de fines sociales y con ello garantizar el bienestar general y la justicia social. La naturaleza social del Estado es un desarrollo ulterior de dicha orientación. Los derechos sociales, económicos y culturales son expresión y consecuencia concreta de este precepto<sup>(4)</sup>.

Así pues, esta concepción del Estado tiene una preocupación general sobre la problemática social, y otra particular por corregir los desequilibrios de la población. La Corte Constitucional ha precisado esa idea al expresar:

“Colombia es un Estado Social de Derecho”. Esta definición implica que Colombia no solo es un Estado de Derecho, como el Estado liberal clásico, sino que es además un Estado social. Luego ontológicamente se le atribuyen dos calidades esenciales al Estado colombiano: la sujeción formal al derecho y una sujeción material del derecho a unos contenidos sustanciales. El primer elemento es relativo a la validez, el segundo a la justicia”.

---

(4) Manrique Reyes, Alfredo, *Concepto de Estado Social de Derecho*, Bogotá, Ed. Cerec, 1991.

Anota la doctrina que el concepto de Estado Social de Derecho se integra con cuatro componentes en interacción recíproca:

- a) “El ser humano como epicentro del derecho”
- b) El objetivo social del Estado
- c) La concepción democrática del poder
- d) La sumisión del poder a la disciplina del derecho”<sup>(5)</sup>.

#### 4.2. Unitario

La noción de Estado unitario se entiende por contraposición al Estado federal, y es la modalidad de organización según la cual las principales decisiones políticas y administrativas son absorbidas por los poderes centrales, sustrayendo por lo tanto de aquellas a las comunidades regionales o locales. El poder de decisión de la Nación se radica predominantemente en el Gobierno central, cuya sede es la capital del país.

Pero el hecho de que Colombia sea una república unitaria, es decir, que no es federal, no quiere decir que no se pueda otorgar un margen muy importante de decisiones a las comunidades locales que lo integran. Por eso la Carta reconoce la autonomía de sus entidades territoriales, tales como los departamentos, los distritos, los municipios, las provincias y las regiones, conforme a la Constitución y la ley.

La condición de Estado federal se predica de aquella forma de organización estatal en que las partes que lo integran gozan de gran autonomía, aunque se reserva la soberanía y la personalidad ante el derecho internacional al Estado globalmente considerado. Por lo tanto, los sistemas federales otorgan autonomía a las provincias en los planos político, fiscal y administrativo con el propósito de que estos asuntos se resuelvan dentro del

---

(5) Corte Constitucional, Sentencia de 11 de mayo de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

ámbito de la respectiva región. Conocemos bien en la historia política colombiana los acalorados debates que se originaron por la discusión de estos puntos. El centralismo fue defendido por Antonio Nariño, quien clamó por la formación de un gobierno central que tuviese su sede en Bogotá, y desde allí gobernase a todas las provincias. El federalismo, por el contrario, tuvo como uno de sus más notables voceros a Camilo Torres, quien era partidario de conformar un gobierno semejante al de los Estados Unidos de América, en el cual las provincias fueran autónomas políticamente pero unidas entre sí por un pacto federal.

#### 4.3. Descentralizado

Si nuestro Estado es descentralizado, esto significa que Colombia, para administrarse, debe considerar las distintas modalidades de descentralización universalmente conocidas.

La descentralización es la atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la nación (por ejemplo los departamentos y los municipios) para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades que ejercerán autónomamente. Los procesos tendientes a descentralizar el país son muy importantes, pues, en la medida que ellos avancen, el régimen democrático se irá igualmente perfeccionando.

La descentralización, ha dicho la Corte, es: "La transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creada o autorizada por la ley, para cumplir una finalidad de interés general"<sup>(6)</sup>.

**Modalidades de la descentralización.** Los estudiosos del derecho administrativo distinguen tres clases de descentralización: la descentralización territorial, la descentralización por servicios y la descentralización por colaboración.

---

(6) Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 20 de octubre de 1971.

a) *Descentralización territorial.* Se consagra en el artículo 286 de nuestra Constitución que dice:

*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.*

Esta forma consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad<sup>(7)</sup>. Esta descentralización fue sin duda la que más ocupó al Constituyente de 1991. Esas colectividades regionales en Colombia son los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, las regiones y las provincias.

Se hablará de ellas en los capítulos destinados a estudiar la administración departamental y municipal.

b) *Descentralización por servicios.* Denominada también descentralización especializada o funcional, consiste en el “otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada”<sup>(8)</sup>. Estas entidades creadas por la ley para ese efecto, son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, a las cuales se refiere con más detalle el capítulo sobre la rama ejecutiva.

c) *Descentralización por colaboración.* Está constituida por instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

(7) Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo general y colombiano*, Bogotá, Temis, 1981, p. 49.

(8) Ibídem, p. 49.

Esta modalidad de descentralización, como afirma Tafur, se caracteriza por: "El ejercicio de una función pública desarrollada en interés del Estado y en ejercicio de dicha actividad en nombre de la organización privada"<sup>(9)</sup>. Se puede citar como ejemplo de descentralización por colaboración las funciones de las cámaras de comercio y la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café.

El profesor A. de Laubadère, sobre esta modalidad de descentralización, señala:

"Un segundo fenómeno dominante de la vida administrativa moderna ha sido el desarrollo cada vez más señalado de la colaboración de los particulares en las tareas de interés general. Porque a medida que el Estado desarrollaba su control sobre tareas nuevas ocurría que no podía asumirlas todas directamente a través de sus órganos habituales, por lo cual tenía que apelar a la cooperación de los mismos administrados.

"Si esta colaboración de los administrados no es nueva, la vida administrativa actual la ha aceptado y la ha adoptado de formas particulares. Ella se manifiesta según dos modalidades diferentes: unas veces se trata de servicios públicos propiamente dichos, cuya gestión el Estado confía a particulares [...]. Otras, se trata de empresas que no constituyen servicios públicos propiamente dichos, porque continúan siendo actividades privadas en manos de los particulares que las dirigen, pero que por razón de la relación muy estricta que ellas tienen con el interés público, se consideran que ocupan en el sector privado un lugar aparte, vecino del servicio público [...]"<sup>(10)</sup>.

Actualmente esta modalidad de descentralización está entronizada en la Constitución de 1991, que dice cómo "Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señala la ley".

(9) Tafur, Álvaro, *Las entidades descentralizadas*, Bogotá, Temis, 1977, p. 19.

(10) Citado por Restrepo Piedrahita y Noguera Laborde, en: "Impugnación a la demanda de inexequibilidad de la Ley 11 de 1972", en *Régimen del control fiscal y del control interno*, Bogotá, Legis, 2000, p. 233.

#### 4.4. Democrático

El artículo 1º de la Constitución preceptúa que Colombia tiene un Estado democrático. La democracia se define como el gobierno del pueblo, el cual escoge por sufragio sus representantes. Esta noción (elección popular) es la base de la democracia representativa. Pero la nueva Carta persigue una democracia no solo representativa sino también participativa. Se denomina democracia participativa aquella que otorga a los ciudadanos espacios suficientes para que ejerzan influjo permanente en las decisiones públicas. Es más profunda que la democracia simplemente representativa, que descansa su legitimidad en la escogencia de las autoridades del Estado por el sufragio. Los elegidos son mandatarios de sus electores.

#### 4.5. Participativo

Es una de las finalidades perseguidas por el Estado Colombiano a partir de la Carta de 1991 y se irriga en distintos escenarios de la vida nacional, entre los cuales destacamos:

La participación política, que se traduce en el derecho a conformar y controlar el poder político (art. 40) y la participación en la conformación y modificación del ordenamiento jurídico (art. 374).

La participación administrativa, que, según el profesor Álvaro Tafur Galvis, tiene las siguientes modalidades:

La procedural, que se ejerce a través del derecho de petición y el derecho a pedir informaciones (art. 23); la participación en los procesos educativos (arts. 45 y 68).

La participación ciudadana efectiva en la discusión de los planes de desarrollo y modificaciones correspondientes, sujeto todo a la correspondiente Ley Orgánica del plan (art. 342); la participación en la prestación y control de los servicios públicos (art. 369); la participación en la regulación de la calidad de los bienes y servicios (art. 78).

*—La participación ante la jurisprudencia*

La Corte Constitucional, igualmente, en la Sentencia 89 de 1994, hizo una afortunada síntesis de la participación a lo largo del ordenamiento constitucional, en los siguientes términos:

“Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico, democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el Título I de los principios fundamentales. El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista, mientras que el artículo 2º establece dentro de los fines esenciales del Estado el de ‘facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación’. Los principios de soberanía popular (C.N., art. 3º), de primacía de los derechos inalienables de la persona (C.N., art. 5º), de diversidad étnica y cultural (C.N., art. 7º) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (C.N., art. 9º) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país”.

“En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa”.

“Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se ex-

tienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”.

“En el campo de la organización política electoral se amplían los mecanismos existentes antes de la expedición de la Carta de 1991. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político no solo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa –votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (C.N., art. 103). Por otra parte, se asegura la participación de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (C.N., art. 112) y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales (C.N., art. 112). La Carta Política también establece el voto programático (C.N., art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (C.N., art. 375) o soliciten someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular”.

“En cuanto al ejercicio de la función administrativa, se deberá dar participación efectiva a la mujer en los niveles decisarios de la administración (C.N., art. 40-7). Por mandato constitucional el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (C.N., art. 270)”.

“Mención especial merece la proyección de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos. Al Estado, con la participación de los particulares y de la comunidad, le ha sido confiada [sic] el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social (C.N., art. 48) y la prestación del servicio público de la salud (C.N., art. 49). La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación (C.N., art. 68) y el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación

(C.N., art. 41) son signos distintivos del servicio público de la educación. En general, la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos deberá ser determinada por ley (C.N., art. 369) de manera que se haga realidad la participación de los miembros de la comunidad en las decisiones que más directamente los afectan".

"A nivel de la rama legislativa del poder público se otorga a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional (C.N., art. 155), y de participar a través de organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen en materia del control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (C.N., art. 78)".

"La democratización de la función pública también se extiende a la administración de justicia de forma que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de esta función en condición de conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad (C.N., art. 116). Cabe resaltar la expansión de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad; estos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se amplían permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (C.N., arts. 241 y 242)".

"En lo que respecta al régimen territorial, la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (C.N., arts. 303 y 314), la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial (C.N., art. 105), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (C.N., art. 314), la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de los territorios indígenas, especialmente en lo que concierne a la explotación de los recursos naturales (C.N., arts. 229 y 230)".

“En materia económica, presupuestal y de planeación también ha operado un fenómeno de proliferación de espacios y mecanismos de participación democrática. Superando la antinomia entre capital y trabajo, la Constitución otorga al legislador la posibilidad de establecer estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (C.N., art. 57). El Estado, por su parte, en los procesos de privatización de las entidades en las que tiene participación deberá tomar las medidas conducentes para democratizar la titularidad de las acciones (C.N., art. 60). Igualmente, es deber del Estado fomentar la propiedad de la tierra (C.N., art. 64) y garantizar la igualdad de oportunidades en el uso del espectro electromagnético, interviniendo para evitar prácticas monopolísticas (C.N., art. 75). De manera deliberada, el Constituyente ha buscado la democratización de la sociedad colombiana y la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (C.N., arts. 1º y 13) al acoger como criterio para la distribución del gasto público y la participación en los ingresos corrientes de la Nación aquel que tiene en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (C.N., arts. 350 y 357). Por su parte el legislador es responsable de la determinación de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (C.N. art. 342). A su vez, diversos sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales integrarán junto con representantes de las entidades territoriales el Consejo Nacional de Planeación, organismo de carácter consultivo y foro para la discusión del plan nacional de desarrollo (C.N., art. 340)”.

“En cuanto a la democratización de las organizaciones privadas, la Constitución exige de los colegios profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (C.N., arts. 26 y 39), y así mismo obliga a las organizaciones deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (C.N., art. 52). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquellas (C.N., art. 103)”.

“El principio de la democracia participativa no solo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano (C.N. art. 95-5). De otra parte, la igualdad de derechos y deberes de la pareja se erige como fundamento de las relaciones familiares, fomentando el respeto recíproco y castigando cualquier forma de violencia destructiva de su armonía y unidad (C.N., art. 42). Adicionalmente, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (C.N., art. 45)”.

“Por último, el legislador está llamado a garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano (C.N., art. 79)”.

“La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa es suficiente para comprender que el principio democrático que la Carta prohíbe es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social. El principio democrático es expansivo, pues su dinámica, lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

La Ley 134 de mayo de 1994, ley estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, establece el *modus operandi* de cada una de las citadas instituciones que están llamadas a recomponer las relaciones en-

tre el Estado y la sociedad. La Corte Constitucional en su examen de constitucionalidad de la citada Ley Estatutaria, hizo las siguientes reflexiones:

“La Carta relieva la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introduce otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigen en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo.

Como lo afirma Bobbio, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos –democracia representativa y directa–, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de *democracia participativa*.

La concepción de participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable. Además, incorpora mecanismos de participación como la consulta, el referendo, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, etc., que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irra-

dia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

La Constitución Política colombiana configura el proceso de expansión del principio de participación y del mandato democrático, a otros campos distintos del electoral, en un vasto conjunto normativo”.

#### **4.6. Pluralista**

Un régimen pluralista es el que admite la coexistencia de distintos grupos, intereses y marcos ideológicos para interpretar la sociedad.

#### **4.7. Respetuoso del hombre**

La sola presencia en el país de un ser humano, por ese hecho, hace que el Estado respete la dignidad de la condición humana. Todos, autoridades o no, deben percibir en los demás una persona, tal como cada uno lo es.

#### **4.8. Respetuoso del trabajo**

El trabajo, como afirmaba el sociólogo francés Émile Durkheim es clave para la organización productiva de la sociedad; permite al hombre, en lo personal, realizarse como ser social, y sobre él se edifican procesos sociales tan importantes como la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios.

El trabajo es uno de los grandes valores axiológicos de la Constitución de 1991. Más adelante, al estudiar los derechos, se examinará con detalle este dominio.

### **5. LOS FINES DEL ESTADO**

El artículo 2º define como fines del Estado, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los derechos que la Constitución consagra. También lo son la participación de todos en la vida

económica, administrativa, política y cultural de la Nación, así como la independencia nacional, la preservación de la integridad territorial, la convivencia pacífica y la justicia social. Estos fines del Estado deben irrigarse, a su turno, en todo el ordenamiento jurídico nacional.

Las autoridades de la República –como lo señalaba la anterior Constitución– están instituidas para proteger a todos en su vida, honra, bienes, creencias y derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes tanto del Estado como de los particulares. La actual Carta lo reitera agregando que también:

*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita (art. 365).*

## 6. LA SOBERANÍA NACIONAL

Debe entenderse por soberanía nacional “la calidad que tiene la Nación, entendida como ente abstracto, de no obligarse ni determinarse sino por su propia voluntad, a través de portavoces cualificados, es decir sus representantes renovados periódicamente”.

El asiento de la soberanía se radica en el pueblo, quien la ejerce en forma directa o por sus representantes.

Para algunos autores: "La soberanía es la plenitud lograda por la voluntad política del pueblo para determinarse y manifestarse"; otros prefieren señalar que:

"La soberanía política de carácter popular está subordinada a una soberanía jurídica que tiene ese mismo origen, y que se le impone como condición para manifestarse legítima y válidamente. Esto significa que la soberanía se resuelve siempre en forma de supremacía constitucional en el Estado de Derecho, y vale para dar solución a cualquier problema que se suscite en una república democrática y constitucional [...]"<sup>111</sup>.

Actualmente, la soberanía de los países no es total. Tiene limitaciones derivadas principalmente de los tratados internacionales y de la conformación de bloques económicos que se advierten en la vida moderna, como por ejemplo la Comunidad Europea.