

**“LA PARTICIPACION
CIUDADANA EN EL
CONTROL DE LA
GESTION PUBLICA”
(Estatuto Anticorrupción,
Ley 190 de 1995)**

ORLANDO PARDO MARTINEZ

**“LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL
CONTROL DE LA GESTION PUBLICA”
(Estatuto Anticorrupción, Ley 190 de 1995)”**

ORLANDO PARDO MARTINEZ

A partir de la década del 80 se producen importantes cambios a nivel mundial que persiguen y llevan a globalizar la economía y la política, mostrando la necesidad que la producción capitalista se fortaleciera o, al menos, ese era su requerimiento al tener una nueva lógica de mercado, por ello el papel del estado - como forma de organización societal- se debía reconfigurar intentando adaptarse a estas realidades.

Colombia al igual que el resto de países latinoamericanos vivía - como ha sido siempre una constante histórica- en una gran crisis en la dimensión política se evidenció al final del gobierno de Virgilio Barco como crisis de gobernabilidad, producida por la agudización de la crisis de legitimidad del régimen Político Colombiano, esto es, la falta de reconocimiento por parte de la sociedad civil hacia las instituciones estatales, esto unido a una crisis más estructural todavía, de corte Socio-Económico, promovida por el imperativo internacional de realizar cambios a todo nivel, para de esta forma pretender que el país entrara de plano en la nueva lógica del mercado mundial, por ello, desde el interior del estado se hizo referencia a la necesidad del cambio de configuración del mismo, esto es, adecuar sus instituciones y normatividad para que cumpliera y resistiera el condicionamiento y la innegable realidad socio- económica mundial que se avecinaba, al tiempo que pretendía recuperar su cuestionada legitimidad ante la sociedad civil.

El período sobreviniente salpicado de intentos parciales del gobierno de turno de dar respuestas a aparentes crisis coyunturales, mediante ajustes en sus políticas macroeconómicas, como en lo referente también a la Reforma Estatal, principalmente a través de la descentralización. Pero el inicio de la transición política no provino de la intensión estatal, sino del protagonismo de la sociedad civil que logró permear la pétreo institucionalidad y que conllevó a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y a la posterior expedición de una nueva carta política para nuestro país, que marcaría al menos en teoría la posibilidad de dar solución a las crisis, sobre todo a la ya señalada de gobernabilidad.

Es por lo anterior que el estado cambia su rol, en materia económica, deja de ser intervencionista y benefactor, pasando a preconfigurar un rol de tipo neorregulador, que permite ser determinado y permeado por el mercado, un Estado que asume y retoma las estrategias de seguimiento en cuanto a la eficacia y eficiencia utilizadas

(1) Ponencia presentada en el Seminario sobre el Estatuto anticorrupción, celebrado en la Universidad Industrial de Santander, UIS. F. de Humanidades, Escuela de Ciencias Socio-Políticas. Julio 14, 15, 28 y 29 de 1995

por el sector privado para medir y guiar su desarrollo. Por ello se promueve todo un proceso denominado de modernización, en donde las funciones estatales no serán guiadas por la institución misma, sino por el espacio o ámbito donde opera o impera, esto es, por el mercado mismo, es así como el protagonismo de la sociedad adquiere suma importancia, pero a través de sus actores privados en un escenario de mercado.

Se puede pensar que frente a este esquema invertido de protagonismo pareciese que el mismo ocurriera también en el ámbito socio-político, a través de la participación de la sociedad civil en la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas sociales y desde luego, en la gestión pública.

LA PARTICIPACION COMO FUENTE DE LEGITIMACION DEL NUEVO REGIMEN POLITICO JURIDICO COLOMBIANO

La Constitución Política de Colombia de 1991, tiene en la participación su mayor fuente de legitimación, y se puede decir utilizando una terminología eclesiástica que la consagra como un valor absoluto, como una categoría política que redefine la relación estado- sociedad civil, promoviendo y estatuyendo que el protagonismo de esta - La sociedad civil- ha de ser el elemento que connote realmente un estado que se identifique como democrático y social de derecho. Aunque se podría pensar que la participación ciudadana es por esencia connatural con la democracia, pero la historia ha demostrado lo contrario. Ahora bien, lo que nos interesa es evaluar el desarrollo de este innovador principio guía y esperanza política de la Sociedad Colombiana.

El futuro y desarrollo de la participación estuvo determinada, valga decir, delimitado su alcance político y jurídico desde la misma norma constitucional de 1991.

Comúnmente oímos que uno de los cambios fundamentales en el orden político superior, en el marco constitucional, fue el cambio de radicación de la soberanía y se afirma que la soberanía radica ahora en el pueblo, al tenor del Artículo 3 de nuestra actual carta política, pero al leer y analizar con cierto detenimiento este artículo, encontramos que la norma misma es contradictoria, pues no habría ninguna discusión sobre este postulado político de soberanía popular, si ella contuviera sólo su primera proposición: "Art. 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público." (punto) Hasta aquí no habría ninguna discusión, ella deviene luego, ya que estipula seguidamente "El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes...." Inmediatamente pervierte o desvirtúa el principio político presentado que correspondería al ejercicio pleno de una democracia popular o directa, al permitir la posibilidad que siga siendo la

democracia representativa - Propia de la soberanía en la Nación-, la que regente y medie la participación política de la ciudadanía. La citada norma constitucional en su última proposición reafirma el cuestionado principio de la soberanía en la nación, al terminar prescribiendo que la forma de participar se hará "en los términos que la constitución establece".

Lo anterior nos remite a estudiar el desarrollo constitucional y legal de este imperativo político.

El Art. 3 ya citado, señala genéricamente dos formas de participación por parte del pueblo, directa e indirectamente, lo que se podría denominar como lo hizo el Magistrado de la Corte Constitucional, Alejandro Martínez Caballero, como la existencia de una democracia integral⁽²⁾, - Al permitir las dos formas de participación-, pero el problema no es de denominación, ya que política y jurídicamente la Carta Suprema permite dos posibilidades de ejercicio democrático, - Aunque publicitaria-mente e institucionalmente se predique uno, el de la soberanía en el pueblo-, y aquí entra a jugar el efecto simbólico de las formas jurídicas en la sociedad-; la cuestión es entonces ¿Qué práctica política en últimas se reafirma?. Y veremos que privilegia la segunda, la tradicional, esto es, la ejercitación de una democracia representativa, correspondiente con la radicación de la soberanía en la nación, como ya se sabe y como se ha señalado anteriormente.

TIPOLOGIA DE LA PARTICIPACION

Antes de abordar el desarrollo constitucional y legal de la participación y particularmente en el control de la gestión pública, a la luz de la ley 190 de 1.995, detengámonos un poco en la conceptualización de lo que entendemos por participación.

La participación la podremos concebir ante todo como una actitud individual, volitiva, de tomar posición en un espacio donde se interactúa, en el que quien participa busca incorporar sus intereses o visiones, para determinar cierto tipo de relación con los demás. Por ello la participación es una posibilidad real de incidir en un espacio societal, que puede producirse también como un acto colectivo. El tratadista en la materia - Alejo Vargas Velásquez-, quien lo describe como "La acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública - Es decir su gestación, discusión, formulación de respuestas, ejecución de la misma, control del proceso- intentando transformarlo para que ésta responda a sus intereses colectivos"⁽³⁾.

(2) Corte Constitucional. Sentencia C-011, de Enero 21 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

(3) VARGAS VELASQUEZ. Alejo. Participación Social y Democracia. El Papel de la Personería. Santafé de Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 1994. p. 28.

Para materializar la participación se requiere de un ámbito político- jurídico concreto que la torne realidad, su espacio natural es la democracia- Y en esto no hay discusión en ningún sistema político- , pero este principio ha empezado a desdibujarse al perder su esencia política, la de ser "La participación un límite sin límite" parodiando al tratadista BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS⁽⁴⁾, pues es el tipo de democracia - Directa, representativa o integral- la que determina el alcance de la participación, ya que sus posibilidades de operacionalización son muchas, lo que ha dado como resultado en la práctica, que surja toda una tipología de formas de participación como nos la presenta el profesor Leopoldo Múnera Ruíz.⁽⁵⁾

Múnera concibe a la participación más que un valor como una situación en conflicto, que concreta un ámbito inter-relacional donde confluyen diferentes valores, un espacio donde circulan los ciudadanos entre la sociedad civil y el estado, un espacio de articulación de los individuos o grupos sociales a la esfera política, por ello la participación la presenta como un teatro abierto a múltiples posibilidades de actuación, y señala como formas de participación las siguientes: La subordinada, la delegatoria, la consensual, la sustitutiva y la emancipatoria. Veámos sintéticamente como concibe cada una:

La participación subordinada la define como aquella en la cual la articulación de la sociedad civil en la esfera de lo público es controlada y tutelada por las instituciones estatales, entonces se le invita a participar, debatiendo y aprobando políticas que de antemano ya han sido decididas, pero que requieren legitimarse mediante prácticas y procedimientos que suscitan una apariencia de libertad al convocarse la participación social. Esta forma conlleva a estatizar la sociedad civil.

La participación delegatoria la concibe como aquella mediante la cual el Estado delega sus responsabilidades en la sociedad civil, presentándose en consecuencia una delegación y privatización de las funciones públicas - responsabilidades-, pero no necesariamente de los recursos. Este tipo de participación conlleva a desestatizar las relaciones sociales pero en función del mercado, y ha resultado en la realidad actual, que la sociedad civil administre directamente sus crisis socio-económicas presentes.

La participación consensual la presenta como aquella que surge del reconocimiento que hace el Estado de las diferentes fuerzas políticas y sociales con capacidad de presión sobre sus decisiones, entonces ve en la concertación el camino para la resolución de los conflictos. Busca esta participación la elaboración de consensos entre los diferentes actores políticos, entre la sociedad civil y el Estado.

(4) VARGAS V.A. Participación social, Planeación y Desarrollo Regional. Santafé de Bogotá: U. Nacional, 1994. p. 26.

(5) MUNERA RUIZ. Leopoldo. Conferencias. Especialización en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público. Convenio UIS- UN. 1993- 1994.

La participación sustitutiva la concibe como aquella que pretende desestatizar a la sociedad, pero por el camino del antiestatismo radical, es decir parte de un presupuesto fáctico como es el de una confrontación directa de unos actores políticos contra el estado. Este tipo de participación busca sustituir el Estado por otro, al considerar al existente como un aparato represivo al servicio de una clase dominante.

Y la participación emancipadora la conceptualiza como aquella en la cual la sociedad civil asume los instrumentos y recursos incluido el Estado con el fin de satisfacer las necesidades colectivas, entonces en ella es la sociedad la que llega al Estado - la que lo filtra, asumiendo el control de los espacios societales institucionales y no institucionales, lo cual implica un complejo proceso de resocialización de la misma Sociedad Civil y del propio Estado. Este tipo de participación busca hacer de lo político una real práctica ciudadana.

LA PARTICIPACION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991

Ya se ha indicado que la participación es la mayor fuente de legitimación del Estado Colombiano, que la permite y la señala como el fundamento de su poder, pues ella establece el vínculo entre los ciudadanos y el Estado. Incluida en el preámbulo como una categoría política que es señalada y desarrollada desde el primer artículo de la constitución en adelante.

Pero volvamos al Art. 3 de nuestra Carta Política ya que nos interesa. Este, pese a que no la nombra, hace de la participación directa o indirecta del pueblo -Ciudadanía en general-, el elemento fundamental de la soberanía. Veámos cómo esta norma se desarrolla en el Art. 103 de la C.P., para seguir cuestionando el postulado de la soberanía popular, este último artículo establece los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía -Y los señala: El voto, el plebiscito... -, en su segundo inciso prescribe "La Ley los reglamentará". Entonces el constituyente le dejó en manos de una institución de estirpe netamente representativa - El Legislativo-, la facultad de regular la participación ciudadana, al tenor de lo que disponga el Congreso mediante leyes estatutarias que son de su competencia exclusiva, de acuerdo con lo prescrito en el Art. 152 de la Norma Fundamental.

Así las cosas, la llamada y publicitada soberanía popular supeditó constitucionalmente a la inveterada y deslegitimada práctica política representativa, y en efecto, los resultados se están viendo, la clase política institucionalizada así lo está desarrollando. Por ello, y de acuerdo a la tipología de la participación ya presentada, ésta en nuestro sistema político oscila entre la aprobación de consensos, la aprobación de decisiones y la asunción de funciones del Estado por parte de la sociedad civil, lo que nos da formas de participación consensual, delegatoria y subordinada, dejando muy poco espacio para el inicio de una práctica de participación emancipatoria, como lo afirmó ya el citado profesor Múnera.

EL ESTATUTO ANTICORRUPCION Y LA PARTICIPACION

Nos corresponde ahora examinar la participación ciudadana a la luz de la Ley 190 de 1995, norma que persigue combatir un flagelo por todos conocido y catalogado como uno de los factores generadores de violencia en nuestro territorio cual es la corrupción en la gestión administrativa.

En su presentación de la Ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho doctor Néstor Humberto Martínez⁽⁶⁾, justifica muy bien la norma haciendo un diagnóstico sobre la crisis ética que nos ronda y que en muchos casos permea y campea en quienes ejercen la función pública, por ello exhorta a la sociedad civil hacer uso de los instrumentos del nuevo estatuto para el control social sobre la moral pública.

LAS COMISIONES

Costumbre inveterada de nuestros gobernantes es la de nombrar comisiones, aquí se crean y nombran comisiones de todo y para todo, lo que pone en evidencia que las instituciones existentes como formas estructuradas y legalizadas de resolver necesidades y problemas sociales están en crisis o se encuentran deslegitimadas o desgastadas. Hay que observar con detenimiento que las funciones o competencias de las mismas no desaparecen o se trasladan al surgir otras instituciones, pues estas se crean para asumir iguales o similares funciones ya en cabeza de otros entes estatales, lo que nos parece que conlleva a diluir la responsabilidad de cada una de las instituciones existentes, dado que los asuntos les compete a todos -Hablando en materia de control y vigilancia de la función estatal-, les corresponde a muchas instituciones pero al final no responde ninguna.

El estatuto anticorrupción crea dos grandes comisiones, una extraída - es decir sus miembros- del Estado y la otra de la sociedad civil, la primera establecida por el Art. 67 del Estatuto es de carácter interinstitucional y se denomina **COMISION NACIONAL PARA LA MORALIZACION**; la segunda estipulada en el Art. 71 de la misma ley, llamada **COMISION NACIONAL CIUDADANA PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION**, y pretende ser esta última el referente civil de participación social que se articula el Estado para lograr el objetivo pretendido por la Ley, el de erradicar la corrupción administrativa.

La primera comisión para la moralización está conformada por los representantes de las principales instituciones del Estado: El Presidente y los Ministros de Gobierno y de Justicia, El Procurador, El Contralor, los Presidentes de las dos Cámaras, el Fiscal, El Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Defensor del Pueblo, siendo percibida por el primer mandatario del Estado, y sus funciones están determi-

(6) MARTINEZ NEIRA. Néstor Humberto. Presentación del Estatuto Anticorrupción. Ley 190 de 1995. Santafe de Bogotá: Imprenta Nacional, 1995. p.5-6.

nadas en el Art. 70, labores ya señaladas y radicadas dentro de las competencias de cada ente que pertenece a la comisión creada, o radicadas en otras Instituciones ya existentes.

Por ejemplo, la primera función de la nueva Comisión Interinstitucional es la de "colaborar con los organismos de control para la vigilancia de la gestión pública nacional", nos preguntamos ¿Cuál institución no está obligada a colaborar con los organismos de control?, lo mismo sucede con las demás funciones que se quedan en un enunciado de buenas intenciones; y si pensamos en sus sesiones, todos sabemos la complejidad de asuntos que cada miembro del ente colectivo debe atender, lo que pone entre dicho la viabilidad real en cuanto a la coordinación de sus plenarios y convocatorias.

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

Ahora tratándose de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, éste será conformada por siete Comisionados -Extraídos de la sociedad civil-, esto es, personas que no estén articuladas contractualmente con el Estado que serán nombradas por el Presidente para un periodo de cuatro años.

El Art. 72 establece los requisitos que deben poseer los candidatos y en un párrafo de la misma norma señala que para los nombramientos "el Presidente de la República deberá tener en cuenta una adecuada y equitativa distribución de carácter regional". Podemos decir que frente a su conformación y convocación se tipifica la forma de participación subordinada, desvirtuándose una vez más el postulado político de la participación popular, por que de seguro no será la sociedad civil la que designa sus comisionados, si no serán "cuotas" regionales del ejecutivo, que las incorpora al aparato estatal, ya que una vez dentro, adquieren automáticamente la categoría de servidores públicos. En este orden de ideas podemos pensar que lo lógico sería - Al menos- que la postulación y designación no salieran del dominio de la esfera de la sociedad civil; asimismo, habrá que determinarse también cómo será la filtración de los partidos políticos en la distribución de esa representación nacional en la mencionada comisión.

Con respecto a sus funciones el Art. 73 las estipula, así como sus facultades, las que detentarán para llevar a cabo su misión. Quince funciones en total, las cuales son tan complejas y variadas que requerirá de una completa infraestructura técnica y logística para llevar a cabo la tarea emprendida, pues asume desde asesorías, pedagogías, estudios, publicaciones, inicios de investigaciones, vigilancia y fiscalización de la gestión pública entre otras. Labores que al ser examinadas una a una ya están radicadas en las instituciones estatales existentes, principalmente en la Contraloría, Procuraduría, Personería y la Defensoría del Pueblo.

Lo cual nos hace pensar que al crearse otras instituciones que también asumen tales funciones se está reconociendo la ineficacia e ineficiencia de aquellas que existen, o se están buscando otros entes a quienes imputarles o descargarles tales responsabilidades.

Frente al tema de la participación ciudadana en materia de control, que más que un propósito estatal es un imperativo nacional, ya estaba contemplada -y es un avance democrático- a través de las llamadas veedurías ciudadanas y las asociaciones de usuarios, de acuerdo a lo dispuesto en los Art. 270 y 369 de la C.P., que es lo más cercano a la participación de la sociedad civil, para controlar y fiscalizar la actividad estatal, pues son organizaciones civiles que se establecen en juntas de vigilancia a todo nivel territorial con el fin de evaluar la gestión administrativa.

Otras formas de participación ciudadana que contiene la Ley 190 de 1995 y que tienen visos de participación directa, las constituyen en primer lugar -Art. 49- las llamadas "Hot Line" o líneas calientes, en las que a través de líneas telefónicas gratuitas la sociedad en general pueda hacer denuncias, críticas o recomendaciones, mecanismo ya existente y ampliamente difundido entre toda la ciudadanía.

Otro instrumento es la posibilidad de realizar estudios de opinión, de acuerdo al Art. 50 del Estatuto, sobre la prestación de los servicios o funcionamiento de determinada entidad, mecanismo también ya existente dentro de las funciones administrativas de las instituciones del Estado, y que fue tomada de las estrategias mercantiles y conocida como los estudios de mercadeo. Bien sabemos que los entes oficiales deben mostrar niveles de rendimiento, eficiencia y eficacia en sus funciones para que sus administraciones se mantengan.

CONCLUSIONES

Al analizar la presente ley en materia de participación ciudadana, podemos concluir que realmente no es novedosa, pues lo que hace es reafirmar instrumentos o mecanismos ya existentes en nuestra normatividad. Al crear unas comisiones, que a nuestra manera de ver, se tiende a la burocratización del control mismo del estado, -más instituciones-, cuando en verdad, las instituciones y mecanismos jurídicos ya existen, lo que se requiere que ocurra es que operen y hagan cumplir la ley.

Mantiene este Estatuto una línea de participación subordinada, porque determina e incorpora la participación ciudadana para que avale las decisiones gubernamentales, estatizando en consecuencia la sociedad civil, tratando con ello de ganar legitimidad, pues hace que se genere en la ley su efecto simbólico, ya que esta produce mejores resultados, por aquello que hace creer que se hace, y no por lo que hace o permita hacer.

En consecuencia nos toca preguntarnos de acuerdo a lo anterior y tal como están las cosas ¿Cuál será el papel a jugar por la sociedad civil en este propósito nacional, y de acuerdo con el nuevo Estatuto anticorrupción?. Consideramos que el

protagonismo de la sociedad civil en materia de participación, se jugará de acuerdo con la sancionada Ley 190 de 1995, en la medida que la ciudadanía se articule permeando la iniciativa gubernamental para ser efectivo ese deseo nacional de simplificar y racionalizar el trámite burocrático, -una de las fuentes primarias de la corrupción-, pues el Estatuto le da al ejecutivo -De acuerdo al Art. 83- plenas facultades por espacio de seis meses para que expida normas, suprimiendo o reformando procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública. Ya que los demás instrumentos que contiene, como se ha reiterado estaban contemplados por la legislación preexistente, y lo que se requiere es que se cumplan.

Asímismo, cabe señalar que no desarrolló o permitió, como debió hacerlo, la legalización de las ONG's como actores coadyuvantes en los procesos de fiscalización y control de la gestión pública, lo cual hubiera sido una muestra de la voluntad de nuestros representantes gubernamentales de permitir la participación de la denominada pero no convocada, sociedad civil.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTARIA

CARDENAS RIVERA, Miguel Eduardo et al. Modernidad y Sociedad Política en Colombia. Santafé de Bogotá: FESCOL, 1993. 316 p.

DELGADO, Oscar et al. Modernidad, Democracia y Partidos Políticos. Santafé de Bogotá: FESCOL- FIDEC, 1993, 327 p.

MONCAYO, Víctor Manuel et al. Constitución Política y Reorganización del Estado. Santafé de Bogotá: U. Nacional, 1994. 316 p.