

La participación ciudadana como principio de la función administrativa en el contexto de la descentralización

The participation of the city-dwellers as a principle of the administrative function in the setting of decentralization

Rachid Farid Nader Orfale*

Resumen

Por participación se entiende la actividad ciudadana de carácter individual o colectivo, dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental.

Palabras clave:

Participación, poder democrático, descentralización, ciudadanía.

Abstract

Participation is understood as the activity of the city-dwellers individually or collectively, directed to express and defend their interests, to take part in the administration of the common matters, taking decisions as controlling the government actions.

Key words:

Participation, democratic power, decentralization, city-dwellers.

* Abogado Universidad Libre Secc. Barranquilla. Maestrante en derecho administrativo Universidad Libre Secc. Bogotá. Especialista en derecho administrativo Universidad Libre Secc. Barranquilla. Profesor investigador área de derecho público Universidad Libre Secc. Barranquilla. Director grupo de investigación poder público y ciudadanía registrado en Colciencias avalado por la Universidad Libre.

Introducción

Los ciudadanos como miembros de la colectividad directamente afectada con el direccionamiento de una política del Estado y su repercusión, se constituyen en los actores esenciales dentro de los esquemas que soportan las estructuras sociales de la dinámica propia de una sociedad organizada.

En razón a la afectación directa que sobre el conglomerado recae por efecto de la actividad administrativa del ente gubernamental, se requiere la prédica por parte de los ordenamientos constitucionales de la existencia de una serie de derechos, que no solo se limiten a la enumeración de una sucesión de prerrogativas otorgadas al individuo para la satisfacción de necesidades, a manera de limitantes a la acción del Estado. Por el contrario, el reconocimiento de dichas facultades o prerrogativas, componen además el establecimiento de unos espacios que permitan las manifestaciones de la voluntad general, de forma que influyan en el direccionamiento de las actividades y cometidos estatales. A este último fenómeno, constituido en la manifestación de la voluntad de los distintos grupos del conglomerado social, se le conoce como participación ciudadana. Por participación en forma

general se entiende la actividad ciudadana de carácter individual o colectiva dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental¹.

La participación ciudadana como principio, ha tenido dentro del marco de nuestro ordenamiento jurídico un desarrollo notable a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991². En este sentido se ha procedido a la reevaluación de la noción de poder público bajo la variante de añadir a este, el componente de la participación ciudadana. De esta manera se pasa de un concepto de democracia representativa a un modelo de democracia participativa, en el que la actividad estatal no se agota únicamente con la actuación de los representantes democráticamente elegidos por el pueblo, sino que este último de manera concomitante frente a determinados asuntos de su interés, realiza una intervención directa.

En este sentido se debe destacar, que la instauración del modelo participativo de democracia, se atuvo al hecho de que los constituyentes tuvieron en cuenta las condiciones vigentes al momento de la

¹ FANDIÑO GALLO, Jorge. *La participación ciudadana en la administración pública*. Bogotá: Editorial Leyer 2004.

² Pese a no establecer la participación ciudadana expresamente en su artículo 209 como principio de la función pública, la Constitución dispone en el artículo 40: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...". Además de lo anterior la participación se establece como valor constitucional al esbozar el artículo 2 de la carta como fin esencial del Estado: "...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación...".

expedición de la Constitución. La crisis de representatividad del Congreso de la República como representante de la sociedad, así como el crecimiento burocrático de la administración pública, fueron tenidos en cuenta para la institucionalización de un esquema democrático-participativo que adquiriera dimensiones distintas a las de una simple representación.

La figura de la participación representa dentro del sistema actual, a criterio de la Corte Constitucional³, un encuentro de la sociedad y el Estado que se expresa en varios mecanismos, así: en la esfera política y normativa; en la planeación; en la administración activa; en la administración de justicia y en la administración pasiva.

Esta participación de los ciudadanos en la administración puede revestir diversas modalidades, teniendo todas ellas en común el hecho de que el ciudadano interviene en la acción administrativa no como político o funcionario, sino en calidad de miembro de la comunidad y titular como tal de intereses tanto individuales como colectivos.

Como lo enseña el profesor García De Enterría⁴, el ciudadano puede participar a través de varias formas en la administración pública: una participación orgánica, en que el ciudadano se incorpora a órganos de la administración, como por ejemplo el caso de los representantes de las comunidades y

sectores sociales en los consejos superiores de administración; una participación funcional, en la que el ciudadano actúa fuera del aparato administrativo, sin incorporarse a un órgano de la administración, tal y como se manifestaría en el caso de la incorporación de los ciudadanos dentro de los procesos y actuaciones administrativas, en el marco de un vía gubernativa; una participación cooperativa en la que el ciudadano sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, colabora de una manera voluntaria en programas que la administración patrocina; una participación por negociación, en la que el ciudadano llega a un compromiso con la administración para la adopción de una decisión; y la participación directa, en la que el ciudadano sustituye a la propia administración en la toma de decisiones específicas.

Uno de los grandes desafíos que se presenta para la democracia contemporánea, es la legitimidad de las instituciones gubernamentales como órganos, y en conjunto sistemas, responsables de la actividad dirigente del Estado. Ya no es el superado debate en torno al origen popular o divino de los dirigentes del Estado, lo que anima la fundamentación del esquema ontológico que soporta la legitimidad en la dirección de la sociedad por parte del aparato estatal. Lo que se busca en la realidad actual, es el mejoramiento del nivel de

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 418 de 2003. M. P. Jaime Araujo Rentería.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. Vol. II. Madrid: Editorial civitas, 1991.

vida de los habitantes, por lo que el enfoque valorativo sobre el ente público recae sobre estimaciones en razón a la eficiencia y eficacia de la actividad de las autoridades públicas en función de las necesidades sociales de la población. En este sentido la pertinencia de las políticas públicas para la solución de las problemáticas sociales, constituye el faro evaluador de la comunidad respecto del órgano estatal.

Relacionada a esta aspiración, la participación ciudadana constituye un componente a tenerse en cuenta en la dinámica de la actuación administrativa. Permitirle a la población participar en la formulación de políticas de la administración, así como en la ejecución, control y evaluación de los mismos, garantiza no solo un sentido de sensibilidad social con la cosa pública, si no que además asiente a las autoridades administrativas, identificar a través del análisis de las necesidades exteriorizadas por la población, la formulación de políticas apropiadas para la satisfacción de las mismas. Bajo la anterior premisa el establecimiento de mecanismos que permitan someter a la administración pública al control de la ciudadanía, y así mismo instituyan la participación de esta como determinante en la formulación de programas y políticas públicas, constituyen puntos de encuentro para el mejoramiento de la actividad estatal en razones de eficacia y eficiencia, de manera que tales circunstancias reflejen un mejoramiento de las condiciones de los derechos humanos y garantías sociales.

Ahora bien, se debe entrar a señalar el

hecho de que la participación ciudadana requiere para su implementación de una estructura estatal que permita y promueva su práctica en el marco de la administración pública. En este sentido los cauces participativos deben entrar a revestir una modalidad que permita al conglomerado social, realizar su actividad de forma que promueva una determinación de la funcionalidad estatal y un control de la misma por parte de la ciudadanía.

Dicha estructura orgánica no puede estar constituida bajo esquemas de centralización administrativa, que se fundamenten en la existencia de un aparato burocrático centralista en el que las políticas estatales, sean formuladas y ejecutadas por órganos dotados de omnisapiencia y omnipotencia en la solución de las necesidades generales de la comunidad. Este esquema sería impensable teniendo en cuenta no solo la naturaleza humana, sino partiendo de la existencia de condiciones sociales insuperables para dicho paradigma organizativo. Las grandes extensiones territoriales, así como las inmensas y cada día crecientes masas poblacionales derivan de manera concomitante en una impracticabilidad de la participación ciudadana.

Sería impensable proponer un sistema de participación cotidiana y permanente en los asuntos propios de la función pública del Estado. En razón a esta necesidad se configura dentro del modelo de gobierno, una técnica de administración que desliga ciertas funciones del sector central del Estado,

radicándolas en entidades distintas de este para efectos de ser manejadas con autonomía: la descentralización administrativa. Esta descentralización reviste en su forma territorial⁵, la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones para que las ejerza de manera autónoma. Además dicho sistema administrativo impone la posibilidad de disminuir la asimetría dimensional, tanto poblacional como territorial de la circunscripción donde se ejercen las funciones administrativas, alejándose del modelo unitario puro o simple, que implica el ejercicio de las actividades desde un centro único de poder de manera privativa sobre el territorio del Estado.

Es necesario resaltar que la descentralización no representa un fenómeno agotado únicamente en el traslado de competencias del sector central a ciertas entidades catalogadas como territoriales, al tenor de lo dispuesto en nuestro ordenamiento. Por el contrario, su alcance se encuentra determinado por las circunstancias en las cuales son ejercidas dichas competencias. En este sentido se podría entrar a determinar que la descentralización puede ser vista en dos grandes espectros o ámbitos de aplicación. El primero se encontraría determinado por la descentralización territorial en el

orden nacional. A manera de ejemplificación en nuestro país, dicho fenómeno administrativo se encontraría concretizado en la transferencia de funciones administrativas realizadas del sector central del estado (Presidencia de la República, Ministerios, Departamentos Administrativos, entre otros), hacia las entidades del orden territorial como los municipios, en relación con la prestación de ciertos servicios públicos a la población. De manera contigua se entraría a establecer el segundo espectro de aplicación, a partir del traslado que se haría de estas funciones descentralizadas, desde el sector central de dichas entidades territoriales (en el caso de Colombia: Alcaldías, Secretarías, entre otros) hacia órganos distintos de este sector de la administración local. Este último fenómeno se contextualiza bajo la denominación de descentralización local. Ahora bien es necesario señalar el hecho de que dicha distinción no obedece a nada distinto a una descentralización de las funciones que han sido objeto de descentralización, por lo que la diferenciación no se incluye dentro de la noción misma de dicho fenómeno, dado que corresponde a circunstancias similares, solo que en ámbitos distintos (nacional y local).

La descentralización de funciones del orden local deriva su razón de ser, en la correspondiente posibilidad de generar un proceso de participación ciudadana, en

⁵ La descentralización puede ser de acuerdo a la doctrina: territorial, por servicios y por colaboración. Para efectos del enfoque que pretendemos dar al presente trabajo de investigación, nos referiremos a la primera de estas (territorial), atendiendo al hecho de que las otras dos corresponden a una forma de descentralización sustentada en la radicación de competencias, bajo los parámetros de una funcionalidad o sectorización de una actividad administrativa del Estado.

el cual la ciudadanía sectorizada en razón de la circunscripción territorial dentro de la cual ejercería su competencia funcional el ente descentralizado, tendría mayores y más pertinentes espacios de participación en virtud de su menor dimensión numérica. Se podría establecer entonces

en virtud del anterior argumento, que a mayor descentralización administrativa, mayor posibilidad de participación ciudadana, por lo que en términos matemáticos ambas variables (participación ciudadana y descentralización) serían directamente proporcionales.