

FF1-01306

EJ. 2



ISSN : 0120 - 193X
PERMISO No.319
ADMINISTRACION

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CIUDADANO

Ponencia presentada en el seminario sobre
"Cómo democratizar el Estado Colombiano",
promovido por la Comisión Presidencial para
la Reforma de la Administración Pública
del Estado Colombiano

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

JULIO - AGOSTO 1990

No. 63

CARTA ADMINISTRATIVA

ISSN: 0120-193X

CARTA ADMINISTRATIVA

Bogotá, D.E.

2a. Etapa

No. 63

Año 1990

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

WILLIAM RENE PARRA GUTIERREZ

Jefe del Departamento

LUIS CARLOS VASQUEZ ESCOBAR

Secretario General

OFICINA DE INFORMACION Y DIVULGACION

Sandra Patricia Castilla Stipcianos

José Daza Ramírez

Elsa Beatriz Pérez Sierra

Mary Parra de Choner

Adriana Barón Najar

IMPRESION

Imprenta DASC

Carta Adtiva.	Bogotá, D.E. Colombia	2a. etapa No. 63	p.p. 1-24	Julio - Agosto 1990	ISSN: 0120-193X
------------------	--------------------------	---------------------	-----------	------------------------	--------------------

ISSN: 0120-193X

CARTA ADMINISTRATIVA

Bogotá, D.E.	2a. Etapa	No. 63	Año 1990
--------------	-----------	--------	----------

TABLA DE CONTENIDO

Presentación 5

La Administración Pública y el Ciudadano..... 7

Conclusiones y Recomendaciones..... 21

Carta Adtiva.	Bogotá, D.E. Colombia	2a. etapa No. 63	p.p. 1-24	Julio - Agosto 1990	ISSN: 0120-193X
------------------	--------------------------	---------------------	-----------	------------------------	--------------------

PRESENTACION

El Departamento Administrativo del Servicio Civil mediante la presente publicación y en razón al contenido de la ponencia del doctor Joaquín Barreto Ruíz, Consejero de Estado, sustentada en el seminario sobre "Cómo democratizar el Estado Colombiano", promovido por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, desea transmitir a sus lectores las valiosas ideas del exjefe del Departamento sobre "La Administración Pública y el ciudadano".

WILLIAM RENE PARRA GUTIERREZ
Jefe del Departamento

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CIUDADANO

Por: **JOAQUIN BARRETO RUIZ**

La participación del ciudadano en la gestión de los asuntos que interesan a la comunidad, es importante por no decir esencial, para el éxito de cualquier administración, la cual se torna más eficaz en la medida en que el ciudadano se considere más vinculado a ella y participe de su resultado. Dicha intervención puede darse en diversas formas y grados.

El ciudadano participa mediante la elección de sus representantes a los cuerpos colegiados, que al menos desde el punto de vista teórico, son los voceros de los intereses de la comunidad.

Otro mecanismo de participación, quizás más efectivo que el anterior, es el que se ejerce a través de los medios masivos de comunicación, cuyo poder para canalizar la opinión pública, censurar o exaltar la conducta de los dirigentes, estimular la participación ciudadana, etc., es innegable.

También se dan formas más directas de participación del ciudadano dentro de la administración, con su presencia en con-

sejos asesores, comisiones de planificación, consejos económicos y sociales, juntas directivas, que desarrollan el sistema democrático de participación, en la medida en que haya una mas amplia representación de la comunidad.

Sin embargo, no puede afirmarse que en nuestro país la participación del ciudadano y de la comunidad en la toma de decisiones por parte de los entes públicos, sea parte integral de la concepción filosófica del manejo del Estado. Las manifestaciones que sobre el particular hacen parte de nuestra organización jurídica y social, son con frecuencia agregados que se han venido haciendo como una respuesta a la inquietud o presión del momento, lejos de constituir la aplicación integral de una concepción de nuestra organización jurídica. Han sido retazos que se han venido adhiriendo en el transcurso del tiempo, que apenas han sido suficientes para indicarnos que hay un gran espacio por cubrir, si en realidad se desea un Estado más democrático y más comprometido con la satisfacción de las necesidades sociales.

Sobre la dimensión de la participación de la comunidad, en la corporaciones a las que en mayor o menor grado corresponde la dirección de las entidades de la administración pública, existe una investigación divulgada en la revista "Economía Colombiana"⁽¹⁾ acerca de la "Participación de los trabajadores en los organismos gubernamentales", que contiene además, interesante información sobre la presencia de otros sectores de la vida nacional en las referidas entidades.

El estudio concluye que en un total de 167 entidades clasificadas como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, - sociedades de economía mixta, orga-

(1) Economía Colombiana No. 208-209 - Agosto y Septiembre de 1988.

nismos especiales⁽¹⁾ y comités sectoriales⁽²⁾, hacen parte de los órganos de dirección, administración y asesoría, 1276 personas. De esas 1276 personas, 852 que conforman el 66.77%, es decir, un poco más de las dos terceras partes, representan al gobierno; al sector privado lo representan 295 personas, que conforman el 23.12%, a los trabajadores, 29 personas con el 2.27%; a los sectores populares⁽³⁾, 39 personas con un 3.06% y a otros sectores, 61 personas con el 4.78%⁽⁴⁾.

De los datos anteriores se infiere que el gobierno tiene la más alta participación, 66.77%, mientras sumados los demás sectores que el estudio denomina privado, trabajadores, sectores populares y otros, no alcanzaría una tercera parte del total.

Sin entrar a analizar, porque el estudio no trae información sobre este tópico, si quienes aparecen como representantes de los diferentes sectores no gubernamentales, efectivamente son voceros válidos de quienes se dice representan, existe a mi juicio una desproporción entre el sector estatal y el no gubernamental, y más aún, dentro de los que conforman este último.

Ahora bien, ya al margen de la investigación referida, si nos detenemos a examinar la conformación de las juntas o consejos directivos, de las diferentes entidades públicas, se observan algunos aspectos interesantes.

(1) El estudio entiende por organismos especiales, aquellos que no tienen una definición clara; pueden ser de ejecución, administración, consultoría y asesoría.

(2) Considera como comités sectoriales a los organismos de consulta que pertenecen a las diversas ramas de la industria y dependen del Ministerio de Desarrollo Económico.

(3) El sector popular está integrado por la acción comunal, las cooperativas, los consumidores, los campesinos, los indígenas, los pensionados y los padres de familia.

(4) Conforman el grupo denominado "otros sectores", los cuerpos colegiados, académicos, asociaciones, fundaciones privadas y la iglesia.

Así por ejemplo, se deduce una marcada tendencia a interrelacionar entre sí a los organismos estatales, interrelación que, como principio, es correcta desde el punto de vista organizacional, pero con frecuencia se descuida la participación de los destinatarios de los servicios que prestan las entidades. No se encuentra explicación lógica que en la junta directiva de la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca, que se creó fundamentalmente para atender la emergencia que originó el terremoto que asoló a dicho departamento, no tengan asiento representantes de la comunidad afectada; o que en la del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, cuya finalidad principal es facilitar los medios necesarios para que haya una adecuada administración de justicia, no tengan representación alguna la Rama Jurisdiccional. Situación similar se presenta en la Corporación Nacional de Turismo, donde no hay representación de quienes están vinculados directamente a esta industria, como los hoteleros, las agencias de viajes, las empresas de transporte, etc. Es el mismo caso de Artesanías de Colombia, donde los artesanos carecen de representación.

Hay otras entidades en donde si bien es cierto existe representación de la comunidad, es discutible que quienes participan sean los voceros de quienes son los usuarios del servicio. Esto acontece por ejemplo en PROSOCIAL, donde sus beneficiarios son en su inmensa mayoría, por no decir la totalidad, empleados oficiales; allí, son miembros de su Consejo Directivo gremios económicos como la Andi, que por lo que se anota, su participación no es la más apropiada.

Algunas entidades tienen lo que podría considerarse una adecuada representación de los usuarios de sus servicios, como ocurre con la Caja Nacional de Previsión Social donde hay voceros de sus afiliados, tanto empleados como pensionados. Pero, por todos es sabido que es uno de los organismos del Estado más

criticados. Será que la representación de los usuarios no contribuye a la adecuada administración? O que quienes tienen tal calidad no son los auténticos representantes? O que su grado de ingerencia no es suficiente para ayudar a orientar a la entidad por los cauces adecuados? O que los problemas acumulados son de tal magnitud, que su solución requiere de medidas mucho más profundas que las que sus directivos pueden adoptar? Esta entidad podría constituir una buena unidad de análisis, no solo por lo que se ha dicho, sino porque logrando una eficiente y oportuna prestación de los servicios a su cargo, se estará contribuyendo positivamente a la democratización del Estado; pues si se garantiza una prestación integral de los servicios de salud y se suministran oportunamente los medios de subsistencia a quienes ya han cumplido su ciclo laboral, es decir, si se cumple con lo que es obligación fundamental de cualquier entidad de previsión social, se estarán cimentando bases firmes para la construcción de una sociedad más justa.

Nuestro país se ha caracterizado por ser poco prolífico en la adopción de procedimientos propicios para la concertación. Podría decirse, que en buena parte ellos se ha dado sobre la marcha, como consecuencia de los acontecimientos. Tal es el caso del acuerdo bipartidista que gestó el Frente Nacional; el armisticio y posterior incorporación a la vida civil de las guerrillas liberales, pactados durante el gobierno del general Rojas Pinilla; el frustrado acuerdo de paz a que llegó el pasado gobierno con el M-19, o el que está a punto de concluir con el mismo movimiento insurgente. Son todos ellos, acuerdos de tipo político a los cuales se ha llegado por fuerza de las circunstancias y que quizás, se hubieran podido evitar, si antes se hubiera propiciado una oportuna y adecuada concertación social y económica.

También podría afirmarse que buen número de los casos de concertación, se dan como consecuencia de la falta de mecanis-

mos confiables para que el Estado ejerza sus funciones, antes que de la aplicación de una norma de derecho. Piénsese v.gr., en la concertación entre autoridades educativas e instituciones universitarias colombianas, que derivó en la denominada "autoevaluación" académica e institucional que puso en práctica el anterior gobierno a través del ICFES y cuyos resultados no han sido aún suficientemente evaluados.

Sin embargo, lo anterior no significa que el legislador no se haya ocupado, aunque esporádicamente, de crear corporaciones orientadas a propiciar mecanismos de concertación, como en el caso del Consejo Nacional Laboral, creado por la Ley 54 de 1987 con representación del gobierno, los patronos y los asalariados, con la finalidad primordial "de lograr la concertación de intereses económicos y sociales en procura de una mayor justicia entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de equilibrio social que facilite el armónico desarrollo nacional y asegure el bienestar de todos los colombianos", según reza el artículo 1o. de la referida ley. Sin embargo, parece ser que la naturaleza de sus funciones no colmaron las aspiraciones de las organizaciones sindicales y consideran inoficiosa su participación. Sabido es, que se abstuvieron de asistir al período de sesiones que concluyó recientemente y han rechazado las conclusiones a que llegaron el gobierno y los empresarios.

Otro ejemplo de concertación de origen legal, también en el ámbito laboral, está dado por la negociación como medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo, cuya aplicación se da fundamentalmente en el sector privado y cada vez se caracteriza más, por rebasar las reivindicaciones eminentemente laborales y acentuar el ingrediente político, que radicaliza las posiciones, torna más difíciles y azarosos los acuerdos y adquiere contornos de lucha y enfrentamientos de clases, cada vez más definidos.

Dentro de la óptica de hacer partícipe a la comunidad en la

administración de aquellos entes que han sido creados para satisfacer la prestación de servicios públicos, el Código de Régimen Municipal, contenido en el Decreto Extraordinario 1333 de 1986, estableció la integración tripartita de las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales, encargadas de la prestación directa de los servicios municipales. De conformidad con tal codificación, las aludidas corporaciones deben estar conformadas por representantes de la administración municipal, del Concejo y de las entidades cívicas o de usuarios de los servicios, que la empresa presta a la comunidad.

El Decreto 700 de 1987, anulado parcialmente por el Consejo de Estado⁽¹⁾ estableció las reglas a las cuales se debe atender para conformar las mencionadas juntas o consejos directivos, y garantizar el derecho de los usuarios de los servicios a participar en la dirección y administración de las entidades descentralizadas encargadas de su prestación.

El mencionado Decreto 700, que subrogó al Decreto 3446 de 1986, circunscribió las empresas objeto de la conformación tripartita e igualitaria de sus órganos de dirección, a aquellas que prestan los servicios de energía, acueducto, alcantarillado, teléfono y aseo; y extendió su aplicación, a mi juicio con exceso de la potestad reglamentaria, a las sociedades de economía mixta.

Señaló en su artículo 8o. que una entidad cívica o una liga de usuarios puede postular un candidato, cuando los usuarios afiliados a ella representan al menos el 5% del promedio mensual

(1) Declarados nulos los artículos 7o., 8o., 9o., 10, 12 y 13 mediante sentencia del 15 de agosto de 1989 y la expresión "... del decreto en virtud del cual el Alcalde Municipal efectuó la respectiva designación", así como el artículo 28, con sentencia del 8 de noviembre del mismo año.

de la facturación total del servicio o servicios prestados por la respectiva entidad, en el año inmediatamente anterior a la fecha de convocatoria.

Dicho precepto, al igual que el que le asignó al alcalde la competencia para seleccionar dentro de los candidatos presentados por las ligas de usuarios y las entidades cívicas a las personas que han de representarlas en las juntas o consejos directivos de los referidos organismos, fué declarado nulo; pues tales disposiciones introdujeron un factor extraño a la filosofía de la ley. En cuanto a la ingerencia del Alcalde, ello constituía una intromisión indebida en la selección, que podía generar componendas que desfiguraran los objetivos propuestos. Por todo ello, el consejo puso especial cuidado en no excluir de la órbita de los usuarios el proceso de elección.

La colaboración de los usuarios en las juntas y consejos directivos, son mecanismos que complementan y perfeccionan el sistema democrático de participación ciudadana, siempre y cuando ellos tengan una auténtica representatividad.

Dentro de las formas legales de participación de la comunidad, tenemos igualmente a las Juntas Administradoras Locales, cuya existencia está prevista en nuestro ordenamiento jurídico desde 1968, cuando el artículo 61 del A.L. No.1, dispuso que las Juntas Administradoras Locales pueden ser creadas por los concejos "para sectores del territorio municipal asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley". Sin embargo, solo hasta 1986 mediante la Ley 11, el legislador vino a darle desarrollo al referido precepto constitucional.

De conformidad con la ley, las juntas administradoras locales son corporaciones administrativas de las comunas (áreas urba-

nas) y corregimientos (áreas rurales) en que pueden dividirse los municipios para la mejor administración y prestación de los servicios a su cargo.

Cada Junta Administradora está constituida por un número no inferior a 3 miembros, ni superior a 7, elegidos en la forma que establezca el concejo, pero en todo caso al menos la tercera parte de sus miembros deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos de la respectiva comuna o corregimiento. Son funciones respecto a la comuna o corregimiento correspondiente, además de las que le delegue el concejo, proponer la inclusión de partidas presupuestales y distribuir y asignar las que se le destinen, velar por el cumplimiento de los acuerdos y por la prestación de los servicios en su jurisdicción y proponer la expedición de normas de conveniencia social.

El artículo 21 de la referida Ley 11, con el sano propósito de evitar la burocratización de las Juntas, prohibió que ellas creen organizaciones administrativas propias y señaló que "la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos se hará siempre por entidades o dependencias de carácter municipal" y agrega que "en cada comuna o corregimiento actuarán las autoridades o funcionarios de carácter ejecutivo y operativo que determinen la ley, los actos de los concejos y las demás autoridades competentes."

Los anteriores criterios que buscan una administración sin burocracia, si se cumple tal propósito, obligarán a los municipios a ser creativos y a diseñar formas de gestión con una mayor participación comunitaria y una óptima utilización de los recursos. A esta labor creativa, así como a las demás de fortalecimiento de los entes territoriales, están especialmente llamadas entidades como la ESAP y otras instituciones oficiales y universitarias, que cuentan allí con un campo propicio para la investigación y el

fortalecimiento de sus programas de servicio a la comunidad.

La Consulta Popular, otra de las formas de participación, fué incorporada a nuestro ordenamiento constitucional por el artículo 6o. del A.L. No. 1 de 1986, el cual fué desarrollado por la Ley 42 de 1989, que le señaló los siguientes parámetros:

a) Pueden participar en la Consulta Popular todos los ciudadanos que aparezcan en el censo electoral del respectivo municipio, y estén en ejercicio de sus derechos políticos.

b) Mediante ella se someten a la consideración de los ciudadanos, asuntos que son de competencia de los concejos municipales, con excepción de aquellos enumerados en el artículo 5o. de la mencionada Ley 42, tales como el nombramiento y remoción de funcionarios, decretar exenciones de impuestos y determinar la estructura de la administración, entre otros.

c) Su convocatoria corresponde al Concejo, por iniciativa:

- del alcalde.
- de las dos terceras partes de los miembros del concejo.
- de un número plural de las juntas directivas de acción comunal no inferior a la mitad de las existentes en el municipio.
- de al menos el 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral del municipio, evento en el que es obligatorio para el Concejo hacer la convocatoria, salvo que existan causales de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

d) La solicitud de convocatoria debe presentarse en las sesiones ordinarias del Concejo, corporación que decide por mayoría sobre su legalidad y procedencia. El Tribunal Administrativo ejerce el control jurisdiccional de la decisión adoptada por el Concejo en forma inmediata, con el fin de determinar su juridicidad.

e) La consulta solo se puede efectuar en dos oportunidades en el año (primer domingo de abril y octubre), salvo que en el semestre haya elecciones para corporaciones, evento en el que coincidirá con éstas.

f) El Acuerdo Popular, que es la denominación que recibe el acto aprobado por la comunidad, prima sobre los acuerdos municipales, es obligatorio en todo el municipio y su inobservancia por parte de los funcionarios, es causal de mala conducta.

Al desarrollo legal que se le dió a la Consulta Popular se le han formulado críticas,⁽¹⁾ tales como:

- El restringir demasiado el ámbito de su aplicación, porque de una parte se circunscribe a los asuntos de competencia del Concejo y de otra solo pueden ser objeto de ella algunos de tales asuntos.
- La existencia de un vacío legal cuando el Concejo no adopta decisión alguna sobre la solicitud de convocatoria, especialmente cuando ha sido formulada por el porcentaje de ciudadanos exigido por la ley, evento en el que como se anotó, el Concejo no puede negarse, salvo causas de inconstitucionalidad o legalidad.
- Es demasiado dispendioso el trámite para su convocatoria y realización.
- No debió restringirse el número de veces ni las oportunidades para realizarla.
- El celebrarla el mismo día de las elecciones para corporaciones públicas, puede ser contraproducente porque confunde el interés del elector.

(1) CASTRO, Jaime. "El Tiempo" Septiembre 21 de 1989.

Igualmente al dársele competencia al concejo para estudiar la legalidad de la solicitud de convocatoria, se introdujo en mi sentir un trámite que además de innecesario, puede dar lugar a enfrentamientos. Hubiera sido mucho más práctico y lógico, circunscribir el control jurídico al estudio que, en principio con más autoridad, corresponde adelantar al respectivo Tribunal Administrativo.

El Código de Régimen Municipal y la Ley 11 de 1986 prevén otra forma de participación comunitaria, mediante la vinculación de las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios legalmente constituídas y sin ánimo de lucro, al desarrollo y mejoramiento de los municipios. Para tal fin, se dió la posibilidad de que celebren con los municipios o sus entidades descentralizadas acuerdos, convenios o contratos para el cumplimiento de funciones o ejecución de obras, o la recaudación y el manejo o inversión de determinadas contribuciones o tasas. Tales contratos solo están sujetos a las formalidades y requisitos propios de la contratación entre particulares, aunque deben contener las denominadas cláusulas exorbitantes propias de los contratos administrativos.

En una sociedad pluralista como la nuestra, estas formas de participación cumplen el objetivo de impulsar la concertación democrática alrededor de temas de interés colectivo y por consiguiente, fortalecen al ciudadano en su capacidad de actuación y en su carácter representativo de la comunidad.

No obstante, su práctica se enfrenta a dificultades originadas en preconceptos; pues quienes privilegian en exceso las ideas de autoridad y jerarquía, consideran peligrosa tal participación y temen que se salgan de la órbita oficial, las autorizaciones y las decisiones que por tantos años se han ejercido de manera excluyente.

Lo ideal es, buscar formas de equilibrio en la integración de los cuerpos decisorios, dando alguna preeminencia a la autoridad formal y una representación adecuada a los usuarios o administrados, para que puedan hacer sentir su influencia. Lo anterior, supone una sólida organización de los usuarios que facilite la escogencia de sus representantes.

La descentralización, la delegación, la regionalización, la desconcentración, son todas ellas, figuras vinculadas normalmente al proceso de participación ciudadana. En efecto, todas procuran acercar la administración y el Estado al ciudadano, lo cual facilita el ejercicio de la crítica y el control por parte de la opinión pública.

Ligado al problema de la participación ciudadana y al de la democratización, aparece el sistema de control que deba practicarse para hacer que la administración cumpla con los objetivos que le han sido señalados, responda cuando ha incurrido en alguna desviación e introduzca los correctivos que sean del caso. A este respecto, conviene hacer más sencillos, operantes y eficaces los distintos controles existentes, teniendo en cuenta que la participación ciudadana es, en sí, una forma de control.

Corolario fundamental de una administración democrática y participativa, es la existencia de mecanismos eficaces de defensa de los derechos del ciudadano. Cualesquiera que ellos sean, serán tanto más eficaces cuanto más se facilite a los ciudadanos, sobretodo a los más iletrados, su ejercicio.

Puede afirmarse que todos los países en mayor o menor grado y con una u otra denominación, consagran el derecho individual de defensa, pero en realidad se está lejos de su plena operancia.

En Colombia se prevén algunos mecanismos que pueden sintetizarse así:

a. El Derecho de petición, regulado profusamente dentro del Título I del Código Contencioso Administrativo, pero no por eso, estrictamente respetado.

b. Los recursos administrativos, reglamentados en el Título II de la misma codificación.

c. Las acciones institucionalizadas para impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad de los actos de la administración que se consideran ilegales, solicitar el restablecimiento del derecho quebrantado, la reparación del daño o el cumplimiento de un deber que la administración elude.

d. El Ministerio Público, ejercido en los municipios por los personeros a quienes se asignan funciones de defensores del pueblo o veedores ciudadanos, para cuyo cumplimiento será necesario darles capacitación y apoyo especiales.

e. Hace igualmente parte importante de nuestro ordenamiento jurídico, la acción de inconstitucionalidad que cualquier ciudadano puede instaurar contra las leyes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Las regulaciones legales que permiten la participación ciudadana en la gestión pública, no han sido el resultado de un propósito político homogéneo y persistente. Por el contrario, hacen parte de lo que parece ser una constante de nuestra actividad legislativa: se dictan normas más por emoción que por convicción, al margen de una concepción integral del Estado, generándose así una legislación con frecuencia desarticulada y contradictoria.

- Se impone una amplia divulgación de los derechos, al igual que las obligaciones del ciudadano, respaldada por una apertura y un acercamiento de la administración hacia los destinatarios de su gestión.

- Se deben establecer mecanismos que permitan ejercer por parte de la comunidad, una permanente y objetiva evaluación de los servicios y la gestión cumplida por los entes estatales.

- Lo anterior supone igualmente, una amplia difusión de todas las normas legales que rigen la actividad del Estado y del ciudadano, pues sabido es, que no por su inclusión en el Diario Oficial pueden considerarse suficientemente conocidas por quienes están obligados a observarlas. Si queremos que el ordenamiento jurídico

sea acatado y cumpla su fin social y que el principio según el cual la ignorancia de la ley no sirve de excusa, sea aplicado sin causar agravio a los gobernados, es indispensable que el conocimiento de la ley deje de ser una ficción legal y se convierta en una realidad social.

- El ciudadano debe ser consciente que él y su familia son la razón de ser del Estado y que existen obligaciones recíprocas que deben ser cumplidas en forma regular y oportuna. A su vez, los órganos del Estado deben tener en cuenta que éste no es un fin en sí mismo, pues constituye apenas un medio para lograr el bienestar de todos los habitantes de la nación.

- Se debe fortalecer la creación de organizaciones cívicas orientadas al fomento de la participación ciudadana de una forma constructiva y responsable.

- Es imperativo poner en plena operancia los actuales mecanismos legales de participación, corregir los errores y distorsiones que se hayan presentado y con base en la experiencia, ir perfeccionando y ampliando su cobertura. Uno de tales errores, cuya corrección es de trascendental urgencia, está dado por el contenido en el artículo 1o. del Decreto Extraordinario 2304 del pasado 7 de octubre, que sin tener en cuenta sus repercusiones sociales y jurídicas, prohibió a la administración pública pronunciarse sobre las solicitudes que se le hayan formulado, respecto a las cuales no haya notificado decisión alguna dentro de los dos meses siguientes a la formulación de la petición.

Lo anterior obligará a los administrados a demandar a los entes públicos, una vez transcurridos los dos meses para que se defina por vía jurisdiccional la procedencia de su petición. Tal norma, además de producir una, aún mayor congestión en los despachos judiciales, retardará y hará nugatorios derechos esen-

ciales de los gobernados, que la administración siendo consciente de su legalidad y existencia, no podrá reconocer.

- La organización estructural del Estado es en extremo rígida; por ejemplo podría pensarse que al igual que en otros países, existiera la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera crear o suprimir ministerios y otros organismos oficiales con la orientación y énfasis que requieran las diferentes áreas prioritarias de su programa de gobierno.

- Debe fortalecerse la aplicación del principio según el cual la persona elegida lo ha sido para que actúe como delegada de los electores, pudiendo ellos revocar el mandato.

- No se considera suficientemente democrático circunscribir la iniciativa legislativa al gobierno y a los congresistas. Se debe ampliar este derecho a la comunidad dentro de determinados parámetros y condiciones.

- Se debe institucionalizar la participación del ciudadano en la administración de la generalidad de las entidades públicas, preferentemente el más alto nivel de decisión. Igualmente, organizar en cada una de ellas mecanismos que permitan en forma eficiente recibir, clasificar, evaluar y transmitir a los niveles de decisión, todas las sugerencias, quejas e iniciativas válidas que formule la comunidad; teniendo en cuenta que éste constituye un valioso instrumento para detectar las fallas y establecer los correctivos pertinentes.

- Se debe reevaluar la creencia de que es mejor un administrador que no hace nada mal, que aquel que hace muchas cosas bien.