



Reconocimiento del principio democrático constitucional de participación ciudadana en la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana del Estatuto Anticorrupción

**Henry Forero Medina, José Daniel Fonseca, Diego Sánchez
Lozano, María Carolina León Chaín**

Semillero de investigación ALTERIUS, Universidad Santo Tomás de
Bucaramanga. **Correos electrónicos:** forero_henry@yahoo.com.mx,
jfonsandoval@hotmail.com, sanchezdima@hotmail.com,
lionchan1982@gmail.com

Resumen

La principal pretensión de la investigación es evidenciar la existencia del Principio Democrático de Participación Ciudadana en el análisis del Estatuto Anticorrupción y su correspondiente mecanismo de inclusión ciudadana activa en los procesos de vigilancia y control de la gestión pública: la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. A partir de dicha intención, surge la inquietud por la existencia veraz, real y práctica del Principio de Participación Ciudadana en la Constitución Política colombiana, tomando herramientas normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Por otra parte, teniendo en cuenta dicha caracterización del principio democrático, el análisis pretende sustentar la manera en que éste se ve reflejado en la legislación propia del Estatuto Anticorrupción, y así mismo, cómo irradia la creación y los propósitos de la Comisión Nacional Ciudadana. Finalmente, el orden lógico de la problemática traza la pregunta por la relevancia del principio democrático y su relación con la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana, además de su contribución a la consolidación de la contemporaneidad del Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho Colombiano.

Palabras Clave: Constitución; democracia; Estado Social de Derecho; norma jurídica; participación ciudadana; sociedad civil.

Reconocimiento del principio democrático constitucional de participación ciudadana en la conformación de la comisión nacional ciudadana del estatuto anticorrupción

Introducción

“Acepto plenamente la divisa: el mejor gobierno es el que menos gobierna, y quisiera verlo actuar en este sentido más rápida y sistemáticamente. Realizada, equivale en última instancia, a esto en lo que también creo: el mejor gobierno es el que no gobierna en absoluto, y cuando los hombres estén preparados para él, éste será el tipo de gobierno que todos tendrán”
(Henry David Thoreau, Ensayo sobre la Desobediencia Civil)

Como norma jurídica, el Estatuto Anticorrupción contempla el mecanismo de la Comisión Nacional Ciudadana, la cual incluye la participación del Estado y la sociedad en la vigilancia y control de uno de los temas fundamentales para la consolidación de los fines del Estado Social de Derecho: hacer eficiente y transparente la función pública en la lucha contra la corrupción. Por ello, se hace prioridad para la administración pública guiar sus actividades bajo el principio democrático de participación ciudadana contenido de forma implícita en el Estatuto, que a su vez corresponden a un modelo constitucional que garantiza la efectividad plena de los derechos de los asociados e imprime especial importancia a todas las instituciones que sean concebidas para el control de la actividad pública formuladas bajo este principio.

Pero la institución de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. ¿si desarrolla el principio democrático de participación ciudadana como una directriz que vincule a la sociedad civil en la tarea contra la corrupción?, ¿qué importancia da el Estatuto Anticorrupción a la aceptación de la ciudadanía en los procesos contra la corrupción?, ¿son acertados los mecanismos que el Estatuto plantea con el marco constitucional de 1991 que proclama un Estado incluyente y una democracia participativa?, la inquietud que generan dichas preguntas y la importancia que tiene la efectividad del principio democrático de participación ciudadana, permite que se genere una investigación alrededor del tema, que vislumbre cómo se ha desarrollado la participación ciudadana en el nuevo Estatuto Anticorrupción dentro del marco de la Constitución Política y la relevancia de la inclusión de este concepto en el control y vigilancia de la actividad pública.

A partir de la concepción normativa, dogmática y axiológica del Estado Social de Derecho colombiano, el sentido de la función pública y su desarrollo en el campo del Derecho Constitucional, ha merecido innumerables cuestionamientos y por tanto infinidad de modificaciones para la consolidación de los principios y valores que rigen la actividad de la administración respecto a la organización sociopolítica en forma de Estado descentralizado, laico y democrático, entre otras categorías instauradas por el constituyente de 1991. La democracia como forma de gobierno manifiesta la existencia de lineamientos o fundamentos en los cuales el Estado existe, se sustenta y evoluciona. Dichas bases, o principios, estén positivizados o no, orientan las actividades de la Nación en función de la armonía social y cultural.

Siendo la corrupción una problemática social, de índole tanto procedimental (forma), como sustancial (derechos y principios constitucionales), surge la pregunta por el desarrollo de dicha parte sustancial, en el sustento democrático de participación cívica, en aras de reducir los índices de irregularidades por parte de autoridades públicas en el desempeño de sus funciones. El control de la actividad pública posee dos dimensiones principalmente, desde la perspectiva de vigilancia estatal a cargo de instituciones públicas, y por otra parte desde la inclusión de la sociedad participativa, quien integra de manera organizada y sistemática, mecanismos de participación democrática, que regulen la corrupción en Colombia.

Conforme a la intención de la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, la inclusión de la sociedad civil en la elaboración de una política pública eficiente de control y vigilancia, prospera en concordancia práctica con la legislación en contra de las problemáticas de la relación Estado-Nación, como ejemplo referente hablese de corrupción, irregularidades en contratación estatal, fallas del sistema pensional y de salud pública, escasez en la aplicación del derecho de seguridad social como garantía de los derechos laborales de protección al individuo, entre otros.

El contenido de la noción de ciudadanía en la consolidación del Estado moderno Social de Derecho, es uno de los factores de aplicabilidad más dejados al azar al desarrollo jurídico social regular, y que debido a lo anterior, expone un gran déficit de garantías concretas para la conceptualización de la democratización de los derechos y deberes que resguardan a la sociedad de las irregularidades de la administración. En evidencia de la indudable e innegable correlación del Estado incluyente, liberal, democrático, protector de los derechos y garantías constitucionales, y la creación y aplicación de los medios de participación ciudadana eficaces para la configuración de una solución de fondo a las problemáticas sociales distribuidas y desarrolladas en todo el territorio nacional, se puede sustentar la necesidad de un estudio detallado de las bases normativas, jurisprudenciales y doctrinales, de dicha relación interdependiente, hacia la exploración profunda de la interpretación y posterior aplicación del principio democrático de participación e inclusión ciudadana contenida en el *Estatuto Anticorrupción*¹ y el establecimiento en base de aquellos preceptos y principios constitucionales que se desarrollan en la Ley referida, de mecanismos alternativos de participación incluyente, desarrollados en función de establecer la contribución social y jurídica de la sociedad civil organizada.

En función de esta tesis, concierne como sustento establecer el análisis de una institución creada por la normatividad directa del Estatuto, siendo esta, la principal base de aplicación práctica emanada de la actividad del legislador para cumplir y solidificar la base del principio democrático propugnadas por el Estado. Para el caso concreto, la reciente *Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción*, posee inicialmente la mención e inclusión de la carga de principios constitucionales requeridos por la investigación, fomentando así mismo el estudio detallado de su posible aplicación práctica al desarrollo social y constitucional del Estado colombiano, con el fin de consolidar la identificación de la forma en que se

¹ Ley 1474 de 2011.

materializan los elementos teóricos, normativos, y sociales en la participación incluyente de la sociedad civil para la solución de problemáticas socio-jurídicas, por medio del mecanismo de participación referido (*Comisión Nacional para la Lucha contra la corrupción*), propio de la democratización de los deberes y garantías del Estado Constitucional.

Caracterización del Principio Democrático de Participación Ciudadana

La sociedad se encuentra determinada por un conjunto de usos que en la mayoría de las veces son mal entendidos, sesgados y contradictorios, lo que indudablemente desorienta al conglomerado entre vagas ideas de lo que deben hacer y de los derechos que tienen frente al Estado. Uno de los conceptos que con mayor frecuencia se utiliza en la cotidianidad pero que se encuentra totalmente despojado de su valor y significación teórica y constitucional es la democracia. Para lograr dar un alcance riguroso y metódico a esta investigación es necesario abarcar el problema de la democracia, vista como un valor y como un principio que ilumina toda la configuración del Estado y la sociedad. Desde el plano académico se llevará a cabo la siguiente ruta para desarrollar el primer capítulo de la investigación modular así: primero, es necesario entender la democracia como una construcción filosófica y política que irradia una instituciones jurídicas como lo es la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción; en seguida, se abarcará en el ámbito jurídico- constitucional la democracia como un valor constitucional, que se alcanza mediante la efectividad de unos principios democráticos, en este caso particular, desde la participación ciudadana. De esta manera se llegará a la caracterización del principio democrático de participación ciudadana.

Fundamentos Teóricos del Principio Democrático de Participación Ciudadana

- **Naturaleza de los principios jurídicos desde la teoría de Ronald Dworkin**

La fundamentación de la inclusión social, en la participación ciudadana de vigilancia y control de la función pública debe entenderse extraída de principios, sean positivizados o no, que constituyen la base para la existencia y armonía del sistema jurídico. Es necesaria dicha aclaración, puesto que la diferencia entre el principio y la norma, en el entorno de un ordenamiento jurídico establecido, radica precisamente en su naturaleza, y en las condiciones de validez que poseen en el sistema. Debido a esto, el análisis debe configurarse a partir de estas dos aristas, para así determinar la importancia de la principalística constitucional, incluso si el constituyente no la incluyó en los principios fundantes de manera explícita, siendo este el caso de la temática particular en la que se ocupa la investigación, dirigida a la mención del Principio Democrático de Participación Ciudadana en los procesos de control de la actividad pública en general.

Inicialmente el debate por la existencia de un principio que implique el deber de participación de la sociedad civil, debe centrarse en el aspecto de la naturaleza de dicho principio en el ordenamiento jurídico. De acuerdo con lo anterior, la revisión de este planteamiento, se dirige a la distinción entre dicha naturaleza del llamado “principio jurídico” y las leyes o normas en sentido estricto. Respecto a esta temática, el teórico Estadounidense Ronald Dworkin, manifiesta en primer lugar, la

existencia de lo que él llama, “estándares aparte” de las normas jurídicas específicas, a los cuales brinda el nombre de principios jurídicos. Con el fin de distinguir dichos principios de las leyes propias del sistema u ordenamiento de manera amplia y generalizada, manifiesta que “la diferencia entre principios y normas jurídicas es una distinción lógica. Ambos conjuntos de estándares apuntan a decisiones particulares referentes a la obligación jurídicas determinadas circunstancias, pero difieren en el carácter de orientación que dan”.²

Dicho de otra manera, la diferencia radica principalmente en la forma de comprender los fenómenos jurídicos, y así mismo la manera en que su contenido asume la reflexión para su aplicación eficaz. En sí, la diferencia es mencionada en el texto “El Postscriptum” de Herbert Hart, incluido en el libro “La decisión judicial, el debate Hart-Dworkin”, puesto que en la reflexión por la teoría Dworkiniana, Hart asume la reflexión por dichos presupuestos teóricos, no sin antes describirlos: “Los principios jurídicos, según Dworkin, difieren de las reglas porque tienen una dimensión de peso, pero no de validez, (...). Las reglas, por el contrario, son válidas o inválidas, pero no poseen esta dimensión de peso”.³

Siendo éste el fundamento de la distinción entre principios y normas, debe existir claridad en la delimitación de la participación democrática ciudadana, entendiéndose este, como parte de los principios constitucionales, que al ser la base o guía del ordenamiento, manifiestan una condición distinta a la del resto de la legislación. Específicamente, en evidencia de la existencia de un principio de participación ciudadana en Colombia, tendría que recordarse que este, no es una norma como tal, que se cumpla o no se cumpla, sino que debe comprenderse como eje orientador de la función pública a nivel general.

En adición a lo anterior, Dworkin determina la existencia de lo que denominó “moralidad política”. Esta definición somete a discusión el concepto de moral que posee la contemporaneidad de los Estados Constitucionales, al ser este diferente al de los Estados liberales. En virtud de las características de las sociedades democráticas, se puede afirmar que la mencionada moral política, hace alusión directa a la existencia de principios rectores y orientadores de la actividad del Estado, de la relación entre los individuos, y de la organización de la administración pública. Dichos principios se entienden contenidos en el sistema jerárquico, a partir de su inclusión de manera explícita o no, en la Constitución Política, es decir, de manera expresa o por desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Esta reformulación de la moral, se materializa a medida que el sistema u ordenamiento jurídico, comprende y adapta la condiciones propicias para la integración de principios jurídicos, que así mismo acoplen su tarea con el producto del legislador en primer medida, y de los jueces en la administración de justicia. Si existe una armonía y complementación, en la aplicación de los principios y normas, y la consecución de los fines por los cuales han sido creados (sea el caso de las normas) o desarrollados (caso de los principios), se podrá hablar del “Derecho

² Dworkin (2002). pág. 75.

³ Rodríguez (2008). pág. 120.

como Integridad”. “Si bien un sistema conformado por reglas tiene lagunas, la inclusión de principios garantiza la completud del mismo”.⁴

Según dicha distinción y posteriormente la declaración de la importancia de los principios y normas en el ordenamiento jurídico, es posible abordar a cabalidad según la naturaleza de los principios de Dworkin, el principio democrático de participación cívica, que se desarrolle en acápite posteriores para el caso concreto de la vigilancia y control de la corrupción.

- **Elementos que constituyen una democracia constitucional**

La existencia del Estado Social de Derecho, a partir de la labor del constituyente en 1991, dotó de características especiales a la solidez e ineficiencia del Estado liberal, con base en ello, la Constitución consagra además de normas jurídicas, principios fundantes, los cuales otorgan mayor legitimidad al sistema jurídico. Así mismo, se plantea la configuración de una forma de gobierno Democrática, siendo esta de vital importancia para la congruencia de los derechos fundamentales, económicos sociales y culturales, y colectivos. Siendo el Estado Social de Derecho Colombiano, una república unitaria y democrática, se deduce la pertinencia de la aclaración acerca de los aspectos participativo y pluralista, los cuales tienen como objetivo garantizar el control activo por parte de la población civil a la actividad pública, en condiciones de igualdad respecto a la oportunidad de vigilar los procesos de la administración. De acuerdo con lo anterior, es posible inferir que el carácter democrático, participativo y pluralista que generan la posterior mención por parte de la Corte Constitucional, del principio de participación ciudadana, se puede sustentar desde el ámbito dogmático del Estado Colombiano contenido en la Carta Magna, entendiéndose el concepto de dogmático, a partir de la teoría constitucional propuesta por Naranjo (2003):

Se entiende por parte dogmática en la estructura de la Constitución moderna a los derechos, libertades y responsabilidades de los asociados y establecen los principios filosóficos que deben inspirar la acción de los gobernantes y su relación con los gobernados.⁵

Debido esta aclaración, se entiende que la concepción propia de la Constitución en su parte dogmática, contiene de manera precisa, según (Naranjo, 2003):

“Las declaraciones de derechos que tienen como objeto principal, el que los ciudadanos conozcan de manera precisa y solemne cuales son los derechos y libertades que el estado les garantiza y al mismo tiempo cuales son las limitaciones impuestas al ejercicio de estos derechos y libertades”.⁶

En virtud de dicha afirmación es posible adicionar que la distinción entre norma y principio se refleja de manera más clara a partir de los presupuestos estructurales de la Constitución Colombiana, se puede distinguir el objeto propio de un principio en su ámbito de regulación general, abstracto y de alto contenido filosófico y sociológico, de las demás normas que establecen los derechos y garantías de las

⁴ Rodríguez (2008). pág. 77.

⁵ Naranjo (2003). pág. 337.

⁶ Ibidem.

personas, además de disponer de la organización política del Estado. En relación con lo anterior, la preocupación por concebir la caracterización de los postulados propios de la dogmática constitucional, que constituyen y dan nacimiento al Principio Democrático de Participación Ciudadana, se ve reflejada en su materialización mediante mecanismos de inclusión social activa.

Por otra parte, es necesario realizar la justificación teórica propia de la democracia, y de la fundamentación de la forma de gobierno establecida en normas constitucionales, como se evidenció en acápites ulteriores. Debido a la importancia que tiene justificar la compatibilidad entre la teoría del Constitucionalismo, y las democracias contemporáneas, en función de la adaptación y el cumplimiento de los fines del Estado, surge la inquietud por el fenómeno jurídico que se extrae de dicha cohesión entre el sistema garantista constitucional, y la mencionada “moralidad política” del derecho como integridad de Ronald Dworkin. En razón de abordar la temática desde un punto de vista abstracto, se concibe en primera medida, conocer la integración de los conceptos de Democracia y Constitución Política, siendo así el teórico Carl Schmitt, quien establece la existencia de dicha relación:

“Democracia es una forma política que corresponde al principio de identidad (quiere decirse identidad del pueblo en su existencia concreta consigo mismo como unidad política). El pueblo es portador del poder constituyente, y se da así mismo su propia Constitución. Junto a esto, la palabra Democracia puede indicar un método para el ejercicio de ciertas actividades estatales. Entonces designa una forma de Gobierno, o de la Legislación, y significa que en el sistema de la distinción de poderes, uno o varios de éstos, se organizan según principios democráticos con una participación lo más amplia posible de los ciudadanos.”⁷

Además, de establecer una clara relación entre lo estipulado en una Constitución Política y que puede entenderse como República, en el caso colombiano; y una forma de gobierno particular como la Democracia. En primer lugar, orienta la existencia de un orden público sostenido en el poder constituyente. Como segunda tesis, dentro de los ámbitos referenciados por el autor, también se encuentra establecida la relevancia de la existencia de una base principialística que oriente la actividad del Estado, para así guiar el interés general del pueblo, en el cual recae la soberanía. Y por último, se hace una alusión directa a la inclusión de la participación ciudadana sustentada a partir de los lineamientos democráticos que posee el Estado en su Constitución.

En este tercer punto, es vital hacer énfasis, debido a que a partir de dicho reconocimiento, está justificada la acción del Estado para fomentar el cumplimiento de la inclusión social en los procesos de vigilancia y control de su labor, lo cual se convierte en una obligación jurisprudencial en el caso del Estado Colombiano, en virtud de los fallos del Tribunal Constitucional, el cual aplica la interpretación del análisis presentado de manera pertinente en esta evaluación teórica y conceptual.

⁷ Schmitt (1982). pág. 221.

De manera particular y específica, la intención de la Democracia, radica tanto en el cumplimiento de sus principios abstractos e impersonales, como de los derechos que se desprenden de los anteriores, pero con especial atención a los derechos fundamentales. En razón del inicio del capítulo, es importante aclarar que la distinción entre norma jurídica y principio, se sigue aplicando desde las condiciones de validez que establecen su existencia para realizar la relación entre los principios propios de una Democracia Constitucional y los derechos que se ven directamente influenciados por estos; y solucionar el conflicto que puede surgir a partir de la garantía real y aplicable tanto de los primeros, como de los segundos, respectivamente.

El profesor italiano, Luigi Ferrajoli, hace alusión directa a la temática propia de la crisis del derecho en su ámbito liberal, y su solución mediante el planteamiento efectivo del Garantismo Constitucional, lo cual manifiesta una afinidad directa con la confluencia de principios y normas, en virtud del cumplimiento de los deberes del Estado. Según Ferrajoli, la Democracia puede entenderse de dos maneras, como una Democracia formal, y como una Democracia Sustancial. En primer lugar, la Democracia formal, está íntimamente relacionada con el respeto de los derechos políticos y de participación activa en la elección de representantes del pueblo en las decisiones políticas o jurídicas del Estado, lo cual llama el autor como: Democracia del “quién” o del “cómo”, siendo que se preocupa por la autorregulación del Estado.

Por otra parte, la Democracia Sustancial, se encarga de manifestar la importancia de las características de universalidad, igualdad, indisponibilidad, de los derechos fundamentales, en virtud de su aplicación eficaz y su garantía mediante una aplicación en igualdad, por lo cual se entiende que se preocupa por el “qué” o el contenido de una norma jurídica. Dicha dicotomía, produce una brecha irreconciliable para Ferrajoli, que si bien se desarrollan de manera conjunta y armónica, su enfoque y percepción de la Democracia es distinta: “El paradigma de la democracia constitucional no es otro que la sujeción del derecho al derecho generada por esa disociación entre vigencia y validez, entre mera legalidad y estricta legalidad, entre forma y sustancia (...)”.⁸

Teniendo dicha claridad conceptual, la adecuación de una Democracia sustancial, que defienda en sí mismo los derechos fundamentales y el cumplimiento de los principios en los cuales se soportan tanto las garantías constitucionales, como los deberes del Estado, se ve directamente relacionada a partir de la estructura dogmática de la Constitución. Planteado lo anterior, es posible comprender la dimensión que abarcan los principios axiológicos contenidos en la Carta Magna, para la realización del esquema garantista de Ferrajoli, en función del contenido de los derechos.

Así, la situación en la que se ve inmiscuido el ordenamiento jurídico debido a una problemática social, no debe alterar el respeto por los lineamientos de congruencia entre principios fundantes y derechos fundamentales, y de participación democrática de la población civil. Respecto al segundo, siendo este el objeto que se

⁸ Ferrajoli (2001). pág. 52.

tendrá en cuenta en acápites posteriores, es concluyente recordar la necesidad que existe en el sistema jurídico de exigir al Estado el cumplimiento de dicho principio, y que así mismo se fomenten las bases axiológicas de aplicación constitucional en la posibilidad de existencia de la Democracia Sustancial real y práctica.

“En efecto, en el Estado democrático de derecho, si las normas formales sobre la vigencia se identifican con las reglas de la democracia formal o política, en cuanto disciplinan las formas de las decisiones que aseguran la expresión de la voluntad de la mayoría, las normas sustanciales sobre la validez, al vincular el respeto de los derechos fundamentales y los demás principios axiológicos establecidos en ella, bajo pena de invalidez, la sustancia (o el significado) de las decisiones mismas, corresponden a las reglas con las que bien se puede caracterizar la democracia sustancial.”⁹

Partiendo del punto de vista ya sustentado y planteado por la Democracia sustancial dedicada al bienestar del individuo humano en particular, Ferrajoli manifiesta otra discrepancia con el término de las formalidades y su actuación propia en la materialización de derechos, en cuanto los sujetos a los cuales están dirigidos cada una de las normas de los dos enfoques o formas de Democracia, razón por la cual, menciona el autor refiriéndose a las normas de índole sustancial:

“Por tanto, no se trata de “derechos de Estado”, “para el Estado” o “en interés del Estado”, como escribían Gerber o Jellinek, sino de derechos hacia y, si es necesario, contra el Estado, o sea, contra los poderes públicos que sean democráticos o de mayoría”.¹⁰

Esta acotación manifiesta un re direccionamiento de los sujetos a los cuales está dirigida la Democracia como forma de gobierno, al modificar la estructura propia del Estado de Derecho o Liberal, en el cual la preocupación era sustentar la estabilidad jurídica del Estado únicamente, y acercando el propósito a los principios básicos del Estado Social de Derecho, en los cuales se ajustan de manera directa las características de la democracia de los derechos.

Confiriendo al Estado Colombiano, una adecuada distinción entre principio y norma, según los planteamientos de Dworkin, el establecimiento de una congruencia entre la base axiológica constitucional y los demás derechos constitucionales, y por último el reconocimiento de una Democracia sustancial acorde al garantismo constitucional y sus respectivos lineamientos de principialística, dotan de herramientas teóricas, analíticas y conceptuales, para ubicar la caracterización de un Principio Democrático de Participación Ciudadana, puesto que este, debe cumplir de manera clara las reglas que el Estado establece para su eficaz aplicación.

Fundamentos constitucionales del Principio Democrático de Participación Ciudadana

- **Valor y Principio Constitucional democrático de participación ciudadana.**

⁹ Ferrajoli (2001). pág. 52.

¹⁰ Ibídem. pág. 53.

La Carta Política de 1991 es de un contenido altamente dogmático y axiológico integrada por principios y valores, sin los cuales no se podría entender la construcción del Estado Social de Derecho y las instituciones jurídicas que de él se desprenden, es por esto, que tanto principios como valores adquieren un enorme peso interpretativo al momento de legislar y de aplicar cualquier norma del ordenamiento jurídico.

Pero ¿qué es un valor constitucional?, ¿qué es un principio constitucional?, estos términos no se entenderían con el texto explícito de la Constitución, es necesario conocer el concepto que ha establecido la Corte Constitucional como principal intérprete de nuestra Carta:

“Los valores son normas que establecen fines dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho y en especial al legislador; los principios son normas que establecen un deber ser específico del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial.”¹¹

Entendemos los valores como fines, es decir un objetivo al cual todo el aparato estatal a través de las diferentes instituciones políticas y jurídicas debe llegar, son de contenido netamente axiológico y surten efectos interpretativos a nivel teleológico sobre la norma jurídica:

Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política.¹²

Por el contrario el principio constitucional tiene la función de definir los marcos en los cuales se debe legislar y aplicar el derecho, es decir, son prescripciones de carácter general que contienen la guía axiológica y política para llegar a hacer efectivos los valores, por lo tanto son la expresión de normas jurídicas para el presente, por lo que son necesarios en una interpretación directa sobre la legitimidad del ordenamiento. “Su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y su razón de ser”.¹³

Se entiende que la diferencia entre principios y valores es de peso o de grado, debido al nivel de especificidad que otorga mayor eficacia al principio que al valor y, por lo tanto, una mayor capacidad para ser aplicados de manera directa e inmediata, esto es, mediante una subsunción silogística. Los valores, en cambio, tienen una eficacia indirecta, es decir, sólo son aplicables a partir de una concretización casuística y adecuada de los principios constitucionales.¹⁴

Ahora que se entiende la diferencia entre principio y valor constitucional, es necesario identificar la manera como la democracia y la participación ciudadana se

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

encuentran dentro de las categorías definidas a través de un análisis del contenido expreso en el preámbulo y los artículos constitucionales.

El Preámbulo de la Constitución expresa así:

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, (...)

En este texto observamos los fines que movieron al constituyente y que son el resorte de todo lo que la constitución debe garantizar, pero se debe hacer una delimitación y es que la democracia y la participación ciudadana son el marco en el cual se deben cumplir estos fines; por ello decimos que en el preámbulo de la constitución se hace referencia a la democracia y la participación ciudadana como principio y no como valor.

En el artículo 1 de la Constitución se evidencia implícita la democracia y la participación ciudadana de nuevo como un principio y no como un valor, ya que el artículo lo que hace es una caracterización del Estado y su valor jurídico se sitúa en el presente, retomando la definición que anteriormente se obtuvo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El artículo 2 de la Constitución habla de los fines del Estado por lo que inferimos que es un artículo que expresa valores en su totalidad, en él se encuentra el valor de la participación ciudadana: “Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.¹⁵

El artículo 3 de la Constitución trata sobre la soberanía popular, que debe ser entendida como un principio democrático, ya que si suponemos que ésta reside en el pueblo, un elemento fundamental de la democracia, el poder del pueblo, se materializa en la construcción de un marco político y jurídico donde el único legitimado para hacer leyes y construir un orden social justo es el Pueblo.

(Artículo 3. C.P): “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

Como conclusión tenemos que en el preámbulo y en los primeros 3 artículos de la Constitución se hace evidente la existencia de un Principio Democrático de Participación Ciudadana, que como se verá a continuación tiene un desarrollo más amplio en el resto del texto de la norma jurídica y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

¹⁵ Artículo 2. Constitución Política de Colombia.

▪ **Desarrollo Constitucional y Jurisprudencial del Principio Democrático de Participación Ciudadana**

La Constitución Política consagra la participación ciudadana como un derecho fundamental, es decir como una norma totalmente necesaria en la configuración de una democracia contemporánea, sin la cual no se podría reconocer la integridad de un ciudadano, esto se demuestra a través del artículo 40 de la Constitución que expresa:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para hacer efectivo este derecho puede (...) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

Como se observa el derecho de participación tiene distintos escenarios en los cuales se puede hacer efectivo, como quiera que la misma norma contiene expresa la cláusula del artículo 40. CP. “otras formas de participación democrática” que incluye diversos mecanismos para hacer prevalecer el derecho de conformar, ejercer y controlar el poder público.

Es por esto, que dentro del texto constitucional se hizo referencia al fomento de las prácticas democráticas, con el fin de incentivar la participación ciudadana desde los primeros años de vida, como lo plantea a continuación el artículo 41 de la Constitución Política:

En todas las Instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de principios y valores de participación ciudadana (...).¹⁶

La Constitución también proclama la existencia de un deber para todo ciudadano de asumir su papel dentro un Estado Democrático, como parte del pueblo que ostenta la soberanía y que posee la facultad de ejercer su poder a través de mecanismos participativos. La anterior premisa se hace evidente dentro del artículo 95 de la Constitución Política: “(...) Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) Participar en la vida, cívica y comunitaria del país”.

Hasta este momento se observa que el constituyente otorgó un derecho fundamental a participar, la obligatoriedad de la instrucción democrática con el fin de garantizar la apropiación por parte del conglomerado del derecho a participar y la obligación del ciudadano de asumir su responsabilidad dentro de los espacios participativos que el orden constitucional le asigna. Más adelante existe todo un título constitucional (Título IV), acerca de los mecanismos de participación ciudadana, dichos mecanismos del artículo 103 de la Constitución Política corresponden únicamente a un modelo representativo de la democracia, en el que el pueblo está facultado para ejercer su poder de forma directa y deliberativa. Éste tipo de participación si bien hace parte de los instrumentos con los que cuenta el

¹⁶ Artículo 41 Constitución Política de Colombia.

pueblo para hacer prevalecer su voz soberana, no se constituye como parte del análisis al que desea llegar la investigación, debido a la naturaleza del objeto de investigación: la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción, que se desarrollará con mayor profundidad en el segundo Capítulo.

La Constitución para dar mayor desarrollo a los mecanismos de participación ciudadana indirectos, consultivos o participativos, exhorta al legislador en varios artículos a generar la legislación necesaria para garantizar la efectividad del derecho, además de hacer prevalecer el principio y valor democrático de participación ciudadana. El artículo 152 de la Constitución Política reza así: “Mediante leyes Estatutarias el Congreso de la República regulará las siguientes materia (...) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.”. La Ley estatutaria es una ley de mayor jerarquía que implica un trámite más riguroso para ser aprobada, que cualquier otra ley ordinaria, lo que da luces acerca de la importancia de las materias que mediante esta leyes se reglamentan.

Ahora bien, el Constituyente estipuló que en lo referente a leyes a la gestión y control de la cosa pública era necesario incluir el principio de democrático de participación ciudadana, en ello radica la razón de ser del artículo 270 de la Constitución Política que se expresa así: “la Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”. La relevancia de este artículo para el objeto de la investigación es fundamental, ya que de este se desprende la validez que tiene la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, dentro del ordenamiento jurídico.

Ya que se realizó una primera mirada a la propia constitución como quiera que ella defina y desarrolla el Principio Democrático de Participación Ciudadana, es fundamental entender como la jurisprudencia de la Corte Constitucional lo encamina hacia unas características más específicas. El Tribunal Constitucional comienza definiendo el principio democrático a nivel general, de tal manera que debe ser entendido desde dos características esenciales: universal y expansivo.

Universal: debido a que el principio democrático busca abrir espacios de discusión que integren a la sociedad civil en la toma de decisiones y control político, que son absolutamente necesarios en todos los niveles de organización estatal, la universalidad se comprende desde la diversidad de escenarios bajos los cuales se puede presentar la influencia de la participación como una necesidad política de los individuos; *Expansivo*: es un principio que debe ir desarrollándose de manera constante y progresiva cada vez en más ámbitos de la vida nacional como reivindicación de la demandas de todos los sujetos políticos que conforman la sociedad. La Corte Constitucional se ha referido a lo anterior en los siguientes términos:

(...), es suficiente para comprender que el principio democrático que la Carta prohija 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.¹⁷

El principio democrático debe ser entonces de un carácter amplio que abarque todas las posibilidades de participación superando las netamente electorales, con el fin de otorgar un verdadero control y poder político a los individuos, como consecuencia del carácter expansivo del mismo. El resultado de esto es la prevalencia sustancial del contenido de los mecanismos jurídicos que establecen formas de participación ciudadana no electorales, sobre las presuntas formalidades que dilatan el acceso a procesos serios de inclusión de la sociedad civil en el control político. De lo anterior se deduce otra característica del Principio Democrático de Participación Ciudadana que es la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en la aplicación de normas que den vida a instituciones participativas. El Tribunal Constitucional se refiere de esta manera al desarrollo del carácter expansivo del Principio Democrático de Participación Ciudadana:

La democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribire los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.¹⁸

La participación ciudadana para concluir con este breve análisis jurisprudencial, conserva el ideal plasmado en el artículo 95 de la Constitución Política según el cual existe un deber ciudadano de participar. De ello se infiere otra característica del Principio Democrático de Participación Ciudadana que se puede expresar como derecho-deber, es decir: si bien el Estado debe otorgar todas las garantías y espacios para involucrar en la gestión y control de la cosa pública al ciudadano, de igual manera el ciudadano debe apropiarse de esta responsabilidad y actuar en ejercicio de este derecho. La Corte Constitucional se manifiesta de esta manera con respecto a lo observado anteriormente:

Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada

¹⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-089 de 1994.

¹⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-179 de 2002.

desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.¹⁹

De esta manera se finaliza el primer capítulo de la investigación, en el que se logró hacer evidente la existencia, dentro de la democracia colombiana, del Principio Constitucional Democrático de Participación Ciudadana, además de los elementos que configuran sus características dentro del sistema jurídico Nacional. Herramientas fundamentales para dar inicio al siguiente capítulo de la investigación.

Desarrollo del Principio Democrático de Participación Ciudadana en la Conformación de la Comisión Nacional Ciudadana

Para dar solución a este segundo objetivo, que se construye en este capítulo, se llevará a cabo un análisis general de la norma teniendo en cuenta los fundamentos sobre los cuales se formula la construcción de mecanismos de participación ciudadana en el orden jurídico de una democracia constitucional, esta primera parte también contendrá los antecedentes de la Comisión Nacional Ciudadana. En otro momento se realizará un estudio de los artículos dentro del Estatuto Anticorrupción que establecen la conformación y las funciones de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, a la luz de los elementos que caracterizan al Principio Democrático de Participación Ciudadana.

▪ Principio Democrático de Participación Ciudadana en el Estatuto Anticorrupción y normas precedentes

De conformidad con la existencia de un Principio Democrático Constitucional de Participación Ciudadana, los organismos del sector público, deben cumplir sus tareas en función de los deberes estatales adquiridos bajo la condición de servidores, con miras de afianzar los procesos de consolidación de la moral política constitucional. Dicho de esta manera, la existencia de leyes especiales para el acondicionamiento y la aplicación de principios y derechos constitucionales, funciona en Colombia de tal manera que su proceso de aprobación, como la materia que regula, sean de carácter especial sobre las leyes ordinarias. Para el caso concreto de la naturaleza que ostenta la Ley 1474 de 2011, en relación con su nombre "*Estatuto Anticorrupción*", se reconoce una particularidad en los hechos o normatividad que regula, así como en la especialidad de su procedimiento, como se mencionó anteriormente. A esta tipología de ley en Colombia se le reconoce como Ley Estatutaria, la cual regula de manera expresa los siguientes temas puntuales, según el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia:

Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1330 de 2000.

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e) Estados de excepción.

De acuerdo a las calidades que debe reunir la ley estatutaria en su generalidad, se entiende que de acuerdo con el proceso o trámite llevado a cabo en el Congreso, y así mismo por la materia que regula, la ley 1474 de 2011 se comprende como Estatuto o Ley estatutaria. De manera directa, la norma no refiere de forma exclusiva alguna de las materias establecidas en el artículo 152 de la Constitución, sino que por el contrario, y en virtud de las numerosas dimensiones de la problemática que trata, manifiesta la regulación de los enunciados a), b), y d), puesto que en las disposiciones de la ley, existen regulaciones de estas tres materias que abarcan la naturaleza de la ley estatutaria. Esta triple comprensión de las temáticas que regula la ley, manifiesta el interés claro de blindar los procesos y actuaciones de los funcionarios públicos, a fin de que sus acciones cumplan lo establecido en la Constitución y la ley. El Estatuto Anticorrupción posee esta característica particular, como respuesta a los fenómenos jurídicos y sociales adversos presentados en las últimas décadas en Colombia, donde la falta de normatividad dispuesta a erradicar la Corrupción, ha generado más vacíos que los que la norma podría prever. La aclaración conceptual de la naturaleza propia del Estatuto permitirá manejar en los párrafos posteriores, una claridad fluida en la comprensión del análisis teórico y normativo de la Ley a manera general.

A partir de la conceptualización del Principio Democrático de Participación Ciudadana, su importancia y su posible materialización en la contemporaneidad del Estado Social de Derecho colombiano, surge la inquietud por los mecanismos de inclusión social, para la consolidación de la axiología democrática establecida en la Constitución. El análisis dispuesto por la investigación enfoca su objetivo en la problemática social de la corrupción, y la afectación que este produce al garantismo de principios y derechos constitucionales, como lo llama el profesor Luigi Ferrajoli. En vista de dicho planteamiento, la preocupación de establecer la concordancia entre la normatividad para la lucha contra la corrupción y los principios democráticos constitucionales, puede verse claramente evidenciada en los mecanismos que estipula el Estatuto Anticorrupción, para el acceso al control y vigilancia de la actividad pública, por parte de la población civil.

En estricto sentido con el cumplimiento o desarrollo del principio de participación democrática, el Estatuto Anticorrupción plantea de manera general, la consideración expresa del concepto de “Democratización de la Administración pública”, el cual especifica en artículo 78 de la ley 1474 de 2011:

Democratización de la administración pública. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, que quedará así: Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de

involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

La aclaración primaria, exige comprender el objeto de la Ley 489 de 1998, la cual “regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”, siendo así la ley que en Colombia manifiesta la existencia de un régimen además de normativo, principialístico para el desempeño de las funciones propias de la administración pública.

En concordancia práctica con dicho objeto de la norma, la modificación realizada por el legislador mediante el Estatuto Anticorrupción, a su artículo 32, busca de manera clara, evidenciar el desarrollo de un principio de inclusión y participación activa de la sociedad en los procesos necesarios para garantizar seguridad jurídica y social en la función pública, lo cual devengara en el cese de las actuaciones de servidores públicos relacionadas con la corrupción. En segundo lugar, la nueva norma, manifiesta el compromiso existente para la administración, de crear las acciones que faciliten la consolidación y aplicación de dichos preceptos democráticos-participativos, en donde los ciudadanos accedan con celeridad y eficacia a los medios adecuados para ejercer la vigilancia de las actuaciones públicas. Tanto la primera como la segunda modificación, sustentan y hacen alusión a la naturaleza de la doctrina de la democracia, referenciada por el jurista alemán Carl Schmitt, en acápites anteriores: “La democracia (...) designa una forma de Gobierno, o de la Legislación, y significa que en el sistema de la distinción de poderes, uno o varios de éstos, se organizan según principios democráticos con una participación lo más amplia posible de los ciudadanos.”²⁰

Por otra parte, dichos planteamientos normativos, están adecuadamente relacionados con las distintas posibilidades de concebir la Democracia de derechos y de principios, en la cual se manifiesta el cumplimiento de estos, en condiciones de obligatoriedad rígida, según principios de igualdad, libertad, y fundamentalmente de dignidad humana. Respecto a este argumento, es prudente reafirmar la postura del garantismo constitucional del profesor italiano Luigi Ferrajoli, ya que la inclusión de la participación de la población civil, manifiesta los primeros cimientos para la construcción de la anteriormente mencionada “Democracia Sustancial”.

El aspecto teórico y conceptual de la Democracia, debe coincidir de manera estricta con el desarrollo legislativo que plantea soluciones a las problemáticas sociales, tal y como puede verse reflejado en los argumentos ulteriores. Dicho de otra manera, la existencia del concepto del principio democrático de participación social, no puede verse contravenido por aspectos subjetivos o de interés por parte del legislador, sino que debe verse claramente relacionado de manera interdependiente con la parte dogmática de la Constitución, y en mayor parte con sus principios fundantes y derechos fundamentales.

Como complemento a este artículo 78 del Estatuto Anticorrupción, se adicionan, además, las posibles acciones que podrá realizar la administración pública para

²⁰ Schmitt (1982). pág. 221.

contribuir a la consolidación del principio de inclusión participación ciudadana. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

- a) Convocar a audiencias públicas.
- b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
- c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la administración pública.
- d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
- e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
- f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.²¹

Dichas actividades son potestativas de la administración, las cuales si bien no son de carácter obligatorio, pretenden garantizar la existencia de las posibles alternativas a la solución de la corrupción, lo cual establece las acciones mediante las cuales, la administración puede subsanar el cumplimiento del principio democrático de participación y así evitar caer en la responsabilidad única y exclusiva del Estado. En función de lo anterior, es posible deducir que el desarrollo de dichas acciones, somete a la población civil a participar tanto de los procesos de control, como también a estar generando una responsabilidad doble en lo concerniente al tratamiento de la Corrupción, haciendo así, una equitativa distribución de las exigencias de participación. Siendo este un Estado propio de una moral política contemporánea, contenida en la dogmática constitucional, se ha dejado atrás el carácter paternalista del Estado, abriendo las puertas a la participación democrática, pero así mismo, a la responsabilidad compartida con el Estado, que adquiere la sociedad civil al incluirse en la vigilancia de la función pública.

Debido a lo anterior, es pertinente mencionar que dicha responsabilidad dual, se ve reflejada en el Estatuto Anticorrupción de manera explícita en la existencia de mecanismos institucionales y democráticos, que concedan tanto al Estado, como al pueblo, la posibilidad de regular la problemática social de la corrupción. Para evidenciar dicha distinción, el Estatuto manifiesta la existencia de dos mecanismos puntuales, siendo estos: la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

La primera institución atribuye las responsabilidades que posee la administración pública, y así mismo las acciones que ejerce, frente al fenómeno de la corrupción; siendo la segunda, quien se encarga de fomentar y desarrollar el principio de participación democrática, al incluir a la sociedad civil en los procesos de control sobre la corrupción. Dicho lo anterior, es posible inferir que su naturaleza, pese a dirigirse hacia el mismo fin, es distinta y por tanto merece atención fundamental para aclarar la manera en que el Estatuto las comprende y las incluye como mecanismos para la lucha contra la corrupción, pero que así mismo, las separa respecto a su naturaleza y funciones independientes.

²¹ Artículo 78, Ley 1474 de 2011.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha referido a estas instituciones a través de la sentencia C-030 de 1999, en la cual se analiza la posible inconstitucionalidad del Decreto 1681 de 1997, siendo este expedido por el Presidente de la República de momento, con el fin de fusionar la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y la Comisión Nacional de Moralización. Pese a que en la sentencia, la Corte Constitucional, declara executable el Decreto, y se hace así mismo evidente el cumplimiento de dicha fusión, el Magistrado Ponente, Vladimiro Naranjo, se aparta de dicha decisión, al concebir un análisis a fondo, desde la garantía del principio de participación democrática y la diferencia entre las dos instituciones:

Desde el punto de vista funcional, menos todavía puede pretenderse homologar las competencias de la Comisión Nacional para La Moralización con las asignadas a la Comisión Ciudadana de lucha contra la Corrupción. En el primer caso, se trata de un ente público, situado dentro del Estado, cuya razón de ser gira en torno de la necesaria coordinación de políticas entre órganos del mismo y en punto a un asunto que es abordado por cada uno de ellos a través de competencias distintas. En el segundo caso, el ente que se conforma, independientemente del apoyo presupuestal o logístico que reciba por parte del Estado, tiene la naturaleza de mecanismo autónomo de participación ciudadana que externamente se encarga de facilitar el ejercicio del control externo de la gestión de la administración con el objeto de prevenir, controlar y denunciar la corrupción pública.²²

Así mismo, en su salvamento de voto agrega la importancia de la garantía de un derecho fundamental, al establecer que la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción contiene de manera implícita el desarrollo del artículo 40 de la Constitución política, y así mismo reúne los aspectos complementarios del artículo 270 de la misma, ambos referenciados en el análisis normativo realizado previamente.

La evidencia de que la coordinación entre los órganos del Estado constituya una función pública, al paso que la fiscalización ciudadana de la gestión administrativa sea una manifestación de un derecho fundamental, obliga a concluir que la pretendida absorción partía de un supuesto equivocado. En realidad, no pueden considerarse como homologables la función pública de una parte y, de otra, el ejercicio de un derecho fundamental.²³

De manera categórica, Naranjo formula la motivación propia de su salvamento, en la relevancia de la participación de la sociedad civil en procesos de control de la función pública. Por otra parte, de manera paralela, afianza la razón propia de la existencia de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, debido a la manifestación de responsabilidad dual entre Estado y la población civil.

La sociedad civil, por último, cuya presencia y actuación autónoma se garantiza a través de la comisión ciudadana, no puede marginarse constitucionalmente de la lucha contra la corrupción. (...) El avance de la

²² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 1999.

²³ *Ibidem*.

democracia participativa tiene un valor positivo en términos constitucionales.²⁴

Fundado en este precepto, se abre paso a la disposición normativa del Estatuto, y la actualidad de la Comisión Nacional Ciudadana, según la legislación recientemente establecida.

- **La Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción y el Principio Democrático de Participación Ciudadana**

La Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción, establecida dentro del Estatuto Anticorrupción, en sus artículos 66 a 71, se erige como el mecanismo de inclusión e integración social, que vincula las características propias del principio democrático constitucional de participación cívica y así mismo las acciones, y funciones que complementan su objeto. El gobierno expidió el Decreto 4632 de 2011 mediante el cual: “se reglamenta parcialmente la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en lo que se refiere a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción”.

De manera específica, debe recordarse, que la regulación de la Comisión Nacional Ciudadana, se encuentra en el capítulo dos del Decreto mencionado. Por lo tanto con el fin de darle mayor especificidad a la materia se tendrá en cuenta las disposiciones del decreto, siendo que estas corresponden directamente a las cláusulas que dentro del Estatuto Anticorrupción establecen la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción.

La Comisión Nacional Ciudadana está integrada por: un representante de los Gremios económicos, un representante de las Organizaciones no Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción, un representante de las Universidades, un representante de los Medios de Comunicación, un representante de las Veedurías Ciudadanas, un representante del Consejo Nacional de Planeación, un representante de las Organizaciones Sindicales y un representante de CONFERILEC (Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto). La Comisión, estará entonces integrada por 8 Comisionados representantes de las anteriores 8 organizaciones civiles. Estas personas a nivel nacional serán las encargadas de realizar el control y la vigilancia de la función pública.

Estas organizaciones son parte de la sociedad civil, veamos: los gremios económicos son los sindicatos de empleadores, en ellos se reúnen la fuerzas económicas más grandes e influyentes del país, a quienes le interesa la manera como el Estado guía su accionar, con miras que este les genere la seguridad necesaria para continuar incentivando el crecimiento económico. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la lucha contra la corrupción son observadoras que constantemente llevan a cabo un papel investigativo y no ligado a intereses de carácter público por su desvinculación de otras instituciones del Estado. Las universidades son un foco de reflexión y reivindicación crítica de las principales demandas del pueblo colombiano, que poseen un alto grado de organización y con

²⁴ *Ibidem*.

la capacidad de promover estudios en diversas áreas sobre el fenómeno de la corrupción. Por su parte, los medios de comunicación son la principal ventana que tiene el conglomerado para observar la realidad nacional y poder generar un punto de vista frente a lo que conoce y se le informa, es por ello que los medios obtienen participación con el fin hacer valer la responsabilidad social de los periodistas consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política. Las veedurías ciudadanas son un mecanismo de participación consagrado en la Ley 134 de 1994 y que tiene su desarrollo en la Ley 850 de 2003, el cual se creó con el fin de vigilar la gestión pública en todos los niveles territoriales de la administración, conformados por la iniciativa ciudadana o comunitaria.

El Consejo Nacional de Planeación es un instrumento a través del cual la sociedad civil contribuye a la construcción de políticas públicas y al seguimiento de los planes de desarrollo. Los sindicatos laborales son los espacios de dialogo de los trabajadores, en los que se construye un consenso sobre las pretensiones de equidad de los primeros frente a sus empleadores, los cuales además, constituyen una fuerza clave en la configuración de una sociedad civil organizada. CONFERILEC es una organización que defiende la libertad religiosa, de conciencia y de culto, que se encuentra integrada por varias asociaciones eclesíásticas, que acuden ante dicha organización con el fin de encontrar amparo para ejercer el derecho de la libre profesión de cultos, con el fin de integrarse en el papel de control y vigilancia de la gestión pública. Esta cantidad de elementos que constituyen la Comisión Nacional Ciudadana como se observa están en concordancia con los mandamientos de nuestra Constitución frente al Principio Democrático de Participación Ciudadana y con la conceptualización que la Corte Constitucional ha dado al principio.

Pese a lo anterior, el alcance dado a esta integración contraviene las características del Principio Democrático de Participación Ciudadana , pues como se ha observado, este principio tiene una dimensión universal según el cual debe presentarse en todas las formas y en todos los niveles de organización estatal; la Comisión Nacional Ciudadana, solamente integra a la sociedad civil a nivel nacional, dejando sin participación en los procesos de control de la función pública a los ciudadanos en el orden departamental y municipal lo que constituye una abierta contradicción con la caracterización antes hecha del principio democrático constitucional de participación ciudadana.

Las personas que conforman la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción deben cumplir unos requisitos mínimos para ejercer su derecho de participar, que se encuentran en el artículo 70 de la ley 1474 de 2011 y en el artículo 10 del decreto 4632 de 2011, estos requisitos no constituyen impedimentos excesivos, por el contrario son una garantía mínima de transparencia frente a quienes llegarán a ser comisionados, lo que evidentemente corresponde con la característica del Principio Democrático de Participación Ciudadana , según el cual prima lo sustancial en los procesos de participación sobre las formalidades.

La designación de los comisionados se constituye a través de un nombramiento realizado por el Presidente de la República, teniendo en cuenta las ternas que envía cada organización que integra la Comisión. Debido a este proceso discrecional del ejecutivo, puede inferirse que dicha elección de los comisionados no corresponde a

un proceso democrático, teniendo en cuenta que tendrán que revisar la gestión pública de toda la administración, lo que también incluye al Presidente de la República, por lo cual se podría ver en peligro la parcialidad de los comisionados.

Ahora bien, este nombramiento no implica el pago de un salario o de una retribución económica, ya que los comisionados se nombran ad honorem, lo que desvincula el ejercicio de la participación, en la lucha contra la corrupción, con cualquier tipo de aspiración de carácter lucrativo por parte de los comisionados. Aun así el hecho que el presidente intervenga de una manera directa en la conformación de la Comisión, genera inseguridad frente al debido fin democrático de participación contenido en la Constitución Política.

Por otra parte, cuando la norma se refiere en los artículos 67 y 71 de la Ley 1474 de 2011 y en los artículos 11 y 13 del Decreto de 4632 de 2011, hace alusión al desempeño ad honorem de los comisionados y a la periodicidad de las reuniones que debe ser trimestral. De acuerdo con lo anterior, se puede ver reflejado el carácter de deber que tiene el derecho de participar irradiado por el Principio Democrático de Participación Ciudadana, ya que la condición de comisionado no es meramente nominal, puesto que se requiere un trabajo constante, que a pesar de no ser remunerado, se ejerza con total compromiso, durante un periodo de tiempo de cuatro años.

En virtud de abarcar a cabalidad, el análisis normativo de la existencia de la Comisión Nacional Ciudadana, el artículo 68 estipula las funciones que le exige de manera expresa la norma a dicho mecanismo de participación, las cuales se desarrollan de manera más clara y precisa en el artículo 14 del Decreto 4632 de 2011. Es pertinente, resaltar en cada una de las funciones, los factores que su importancia aportan a la materialización del principio democrático, y la relevancia que contiene en el sentido estricto de la responsabilidad adquirida por parte de la sociedad civil, al incluirse como parte en los procesos de lucha contra la Corrupción.

El catálogo de funciones que se le asignan a la Comisión Nacional Ciudadana puede ser visto desde tres aspectos generales:

Primero la Comisión tiene la labor de vigilancia y control, que pueden ser apreciada en los literales a, e, f, g, k, y l. del artículo 14 del Decreto 4632 del 2011. Dicha tarea de la Comisión se presenta frente a la obligación que tiene todo el sector público de hacer efectivos los postulados normativos que se implementan en el Estatuto anticorrupción como en las demás normas que versen sobre el tema, es en este punto en el que la Comisión ejerce control sobre los deberes que el Estatuto Anticorrupción impuso a la actividad estatal.

Por otro lado, la Comisión tiene funciones de evaluador de los procedimientos que contemplan acciones contra la corrupción, percibidos en los literales b, g, m y n del artículo 14 del Decreto 4632 de 2011. La Comisión en determinados periodos debe realizar y presentar estudios y seguimiento sobre aquellas que lleva a cabo el Estado para contrarrestar la corrupción, observan que realmente sean eficaces en su tarea.

El tercer cometido de la Comisión consiste en desarrollar acciones específicas contra el fenómeno de la corrupción, obsérvense los literales c, d, h, i y h del artículo 14 del Decreto 4632 de 2011. Esta actividad deviene de las mencionadas anteriormente, pues si dentro de los controles y la evaluación que se lleva a cabo de la función pública se encuentran irregularidades, ineficiencia e ineficacia, la Comisión debe realizar las debidas denuncias. Además, antes que el sistema contra la corrupción pueda verse en peligro, la comisión debe promover y propone la adopción de directrices por parte del sector público que prevengan la corrupción, así como incluir en este proceso la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil.

Por último, la Comisión tiene la tarea de darse su propio reglamento según el literal, o, del artículo 14 del Decreto 4632 del 2011.

Al apreciar las ocupaciones asignadas a la Comisión Nacional Ciudadana, se ve implícito el elemento expansivo que caracteriza al Principio Democrático de Participación Ciudadana, que busca otorgar cada vez mayor espacio a las actividades que la sociedad civil debe llevar a cabo dentro de la configuración de una Democracia constitucional. Por lo tanto, es evidente que en cuanto a las tareas que cumple la Comisión, se le está dando un adecuado desarrollo al Principio Democrático de Participación Ciudadana.

Importancia Constitucional en la Conformación de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción

Este último capítulo será el que establezca con base en lo observado en los anteriores, qué importancia se le da a los procesos democráticos que vinculan a la sociedad civil, en la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana del Estatuto Anticorrupción, hecho que reivindicaría una vez más la consolidación del modelo Constitucional del Estado contemporáneo en el sistema jurídico colombiano. La forma como se expondrá este capítulo consta de un análisis general sobre la pregunta de investigación, que dará como resultado la síntesis del proceso en conclusiones.

- **Fundamentación de la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana en el Principio Democrático Constitucional de Participación Ciudadana**

La posibilidad de materialización del Estado Social de Derecho, se incrementa o disminuye, al mismo tiempo que la integración de la sociedad civil se hace eficaz, responsable, y constante, para así determinar la consolidación de un cambio paradigmático, tanto en la teoría del Estado, como en la adjudicación del calificativo “contemporánea”, a la comprensión de la sociedad, bajo teorías sociológicas o antropológicas recientes y aplicables a dicho modelo de Estado. La Constitución Política colombiana, manifiesta la guía jurídica y axiológica, que somete tanto a la administración, como a la sociedad civil, al cumplimiento de dicha garantía constitucional en función de la participación cívica.

De acuerdo con lo anterior, es posible inferir que no pueden existir políticas públicas, o leyes de la república, que contravengan o desvíen los propósitos de la

Carta política, como tampoco es factible, reconocer al Estado Constitucional Colombiano, sin un principio aplicable de participación ciudadana. En función de dicha obligatoriedad presente en la aplicación del ordenamiento jurídico, debe entenderse la relevancia, importancia, y alta jerarquía, que posee el principio democrático de participación social, debido a que los procesos de adaptación del Estado Social de Derecho, dependen de los factores mencionados alrededor de la investigación, en los cuales dicho principio, es la base fundante de una responsabilidad conjunta entre el Estado y la sociedad civil organizada, además de ser el eje de funcionamiento de los procedimientos en materia de lucha contra la corrupción. En este orden de ideas, es indispensable la existencia de un Estatuto Anticorrupción, acorde a las garantías constitucionales, jurisprudenciales y doctrinales expuestas, y que así mismo manifiesta el afianzamiento del desarrollo de la lucha contra la corrupción, siempre y cuando esta contenga los mecanismos de participación propios de la contemporaneidad del contexto Estatal Colombiano.

Aunado a ello, esta organización de conceptos, desemboca en un fenómeno claro e indiscutible: la creación de mecanismos de participación ciudadana, que tanto política como jurídicamente, evidencien la realizabilidad del principio democrático de inclusión cívica. La generalidad de dicha afirmación, se ve traducida en la lucha contra la corrupción, como se ha dicho en anteriores oportunidades, en la organización y acción de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción. La especificidad que contribuye a la construcción de los mecanismos como la Comisión, está directamente relacionada entonces, con la acentuación a nivel general de la Democracia como sistema de gobierno calificado para la libertad, igualdad y dignidad de los individuos.

Allí donde los mecanismos de participación democrática actúan de manera válida, eficaz y legítima, la construcción de la Democracia de derechos y principios puede materializarse en función de erradicar la corrupción y las demás problemáticas a nivel social; El ideal del cumplimiento de dicho principio, es así mismo la manifestación expresa de la sociedad civil organizada, en función de modificar los paradigmas tradicionales, hegemónicos y burocráticos, que poco o nada aportan a la dignificación del ser humano en el contexto del Estado Social de Derecho Colombiano.

A pesar de la configuración ideal planteada en los acápites anteriores, es posible identificar además, las inconsistencias de la acción del poder legislativo y ejecutivo, expresas en el Estatuto Anticorrupción, las cuales de manera irrefutable, contribuyen a la descontextualización o desorientación del principio de Participación Democrática, en la existencia de la Comisión Nacional Ciudadana. La contribución del Estatuto Anticorrupción a la solución de la problemática social, se pone en riesgo a través de varios factores de aplicación del principio de inclusión social.

Conclusiones

En primer lugar, a pesar de que la Comisión Nacional Ciudadana, ha sido creada con fines de participación social, su efectividad puede verse alterada por aspectos subjetivos o de interés, con los cuales se creó, evidentemente por parte del

legislador. La evidencia de lo anterior radica en la intención que posee el legislador en las normas propias del Estatuto, de blindar sectores del poder público, haciendo incompleta la consistencia y acentuación de la democracia participativa, por vía de la acción de la Comisión. Ante lo anterior, es importante recordar al lector, la conexión inseparable que debe existir entre la normatividad para la lucha contra la Corrupción y la parte dogmática de la Constitución, y en mayor parte con sus principios fundantes y derechos fundamentales. Además, es relevante resaltar, que el análisis encuentra posible la materialización de la ley 1474 de 2011 y su reglamentación, sea cual sea su objetivo en particular, siempre y cuando sus fundamentos de acción, estén basados en el principio de participación democrática, antes de estarlo en cualquier fin inmediato. Donde no se encuentre un sustento axiológico propio de la Democracia y el Estado Constitucional, la efectividad de los propósitos de inclusión social del legislador, expresados en el Estatuto, y así mismo en la Comisión, serán inocuos e improductivos.

La inclusión de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción carece del elemento universal del Principio Democrático de Participación Ciudadana, debido a que la aplicación del mecanismo de la Comisión Nacional Ciudadana únicamente se lleva a cabo al nivel nacional. Esto influye enormemente en la efectiva aplicación, en todos los escenarios territoriales, del Estatuto Anticorrupción; norma que debería ser de un alcance mucho mayor, dada la complejidad del problema el cual implica orientar la actividad pública en todas sus formas, bajo la rigurosa mirada de la moral en una democracia contemporánea.

El Principio Democrático de Participación Ciudadana se expresa como orientador en la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana, a través del establecimiento de funciones que corresponden con el carácter expansivo del Principio, fomentando de esta manera una activa vinculación de las esferas organizadas de la sociedad, en el control de las actividades que lleva a cabo el sector público, como servidor y garante de los derechos consagrados constitucionalmente. Dentro de lo señalado por el texto de la Constitución y por el Tribunal Constitucional se dota de absoluta legitimidad al Estatuto Anticorrupción, como instrumento protector del patrimonio público y de la efectiva integración de la sociedad civil en los procesos de vigilancia frente al fenómeno de la corrupción.

La forma como se lleva a cabo la elección de los comisionados, plantea una incógnita sobre la legitimidad de dicho proceso, debido a que no se hace expresa la independencia de la sociedad civil frente a su papel en la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana. Lo que implicaría una abierta desproporción, ya que los comisionados deben vigilar la actividad de todo el sector público, lo que también incluye al Presidente de la República, quien elige discrecionalmente a quienes deben ser sus observadores.

Las condiciones en las cuales deben ejercer su función los comisionados, pueden ser vistas como un ejemplo para el resto del conglomerado, ya que en un país como Colombia donde los ciudadanos no se hacen protagonistas de los cambios necesarios en la consolidación de un Estado más justo e incluyente, la labor ad honorem se alza como un deber ser que muchas veces es contrario a la realidad en la cual se desarrolla la corrupción.

La labor que asume la Comisión Nacional Ciudadana se abre paso en la reivindicación del Principio Democrático de Participación Ciudadana, que dentro del Estado Social de Derecho es un pilar sobre el cual se construye toda la organización social, política, económica y jurídica.

Todo lo anterior revela la importancia fundamental que cobra la participación ciudadana en un país que aboga por condiciones más equitativas para la sociedad, frente al establecimiento que ostenta el poder político y económico. Siendo la Comisión Nacional Ciudadana un discurso que todavía adolece de varias falencias con respecto a las características jurídicas, políticas y éticas que ostenta el Principio Democrático de Participación Ciudadana, que es proclamado en la ley fundamental como la guía sobre la cual el Estado y la sociedad deben elaborar el ideal de la dignidad humana. No obstante el Estatuto de Anticorrupción a través de la Comisión Nacional Ciudadana puede convertirse en un instrumento que canalice, aún de forma muy lejana, la voluntad tanto del gobierno del turno como de la sociedad civil, hacia la consolidación de un Estado respetuoso con sus ciudadanos y capaz de asumir la tarea de luchar contra la corrupción, sobre la máxima según la cual el control político del poder público debe estar en manos del pueblo colombiano.

Referencias Bibliográficas

- Constitución Política de Colombia (1991). Legis edición: 25
- Dworkin, R. (2002). *Los derechos en serio*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía La renovación de la social democracia*. Madrid, España: Taurus.
- Favoreau, L. (2000). *Legalidad y constitucionalidad Constitucionalización del derecho*. Bogotá, Colombia: Universidad externado de Colombia.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías, la Ley del más débil*. (Segunda edición) Madrid, España: Editorial Trotta.
- Naranjo, V. (2003). *Teoría Constitucional e instituciones políticas*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Parada Silva. (2010). *Democracia y participación en Colombia: un espacio en construcción*.
- Ramírez León. (2003). *normatividad de la participación y el control ciudadano en Colombia. Monografías de Administración, 75, págs.. 21-39.*
- Rodríguez, C. (2008). *La decisión judicial, el debate Hart- Dworkin*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Schneider & Welp (2011). *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. Iconos, 40, págs. 21-39.*

Sentencias Corte Constitucional de Colombia

- Sentencia T-406 de 1992.
- Sentencia C-089 de 1994.
- Sentencia C- 180 de 1994.
- Sentencia C-030 de 1999.
- Sentencia C-1330 de 2000.
- Sentencia C-1338 de 2000.
- Sentencia C-292 de 2003.
- Sentencia C-831 de 2007.
- Sentencia C-179 de 2002.