

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN  
COLOMBIA**

**NANCY WANDURRAGA MALAGÓN**

**Autor**

**CÓDIGO 3500918**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
DIRECCIÓN DE POSTGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SEMINARIO DE DESARROLLO DE TRABAJO DE GRADO  
BOGOTÁ, D.C., 2015**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN  
COLOMBIA**

**NANCY WANDURRAGA MALAGÓN**

**Autor**

**Código 3500918**

**Trabajo de grado para obtener el título de Especialista en Derecho Administrativo  
(Ensayo Argumentativo)**

**Tutor Metodológico: DIEGO EMIRO ESCOBAR PERDIGÓN**

Vo. Bo.	Firma:

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
DIRECCIÓN DE POSTGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SEMINARIO DE DESARROLLO DE TRABAJO DE GRADO  
BOGOTÁ, D.C., 2015**

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN COLOMBIA

### Resumen

El Estado Social de Derecho se introdujo por medio de la Constitución de 1991 como un principio rector que obliga al Estado y establece sus fines. Busca determinar si la administración pública se ha ajustado a dicho principio, permitiendo un mayor acercamiento de la administración hacia las necesidades de las personas e identificar los cambios que ha tenido la misma en el Estado Social de Derecho y frente a los administrados. Se utilizó el método inductivo mediante un enfoque cualitativo reflejado especialmente en el análisis de los cambios ocurridos en la función pública y su política del buen servicio, para concluir que la administración pública, sí se ha ajustado a los cambios constitucionales aunque no lo ha hecho por completo.

Palabras clave: Acercamiento, Administración Pública, Administrados, Social, Necesidades.

### Abstract

The rule of law was introduced by the 1991 Constitution as a guiding principle that obliges the state and sets its goals. This paper seeks to determine whether the public service is set to that principle, allowing the administration closer to the needs and problems of people and identify the changes that has taken public administration in the rule of law and against administered. This inductive method was used by a qualitative approach reflected especially in the analysis of changes in the public service and policy of good service, to conclude that the government, itself has adjusted to the constitutional changes but it has not done completely.

Keywords: Outreach, Public administration, Managed, Social, Needs.

## Introducción

Se parte en este ensayo argumentativo de la premisa que la administración pública debe satisfacer las necesidades de la comunidad y bajo ésta, se pretende establecer si la administración a lo largo del gran cambio constitucional generado con ocasión de la entrada del Estado Social de Derecho un mayor acercamiento hacia las necesidades o problemas de los administrados.

Se tiene entonces que la función pública a partir del “buen servicio”, tiene como fin buscar la perfecta armonía entre la administración pública y el Estado Social de Derecho.

El Estado Social de Derecho tiene como fines, los estipulados en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, razón por la cual es la administración pública la herramienta para llegar a cumplir los fines estatales. No obstante también la función pública definido como empleo público, tiene una gran influencia en el desarrollo del cumplimiento de los fines del Estado, ya que por medio del personal estatal, la gente puede acceder a la justicia, o sus reclamaciones son escuchadas y resueltas, o simplemente pueden gozar de los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, puesto que el Estado es solo un órgano institucional, los individuos que lo componen son la verdadera herramienta para que los fines del Estado se pueden satisfacer.

El modelo descentralizado de la administración pública es un avance tanto jurídico, normativo y social, por medio del cual se busca satisfacer las necesidades de la sociedad, para poder cumplir los fines del Estado. La descentralización permite que la administración no esté posesionada en un poder central, sino que los departamentos, municipios, etc., con su organización interna puedan brindar solución a los problemas de la sociedad en el municipio o departamento donde se encuentren, sin tener los administrados la necesidad de desplazarse a la capital del país para que sus problemas sean resueltos. No obstante es una articulación que está en proceso, puesto que cada vez la sociedad tiene nuevas necesidades y se deben planificar esas contingencias.

Se cree que la administración pública debe satisfacer las necesidades de la comunidad, es decir, el interés general, y a su vez que dicho interés debe ceder ante el particular, igualmente se puede observar que aunque esta es la regla general, no siempre se cumple porque, desafortunadamente, quienes tienen a cargo cumplir con la función administrativa del Estado, algunos la cumplen, otros algunas veces y muchos no. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1991, Colombia se definió como un Estado Social de Derecho, con principios que lo rigen y lo diferencian de un Estado de derecho, lo cual ha permitido, especialmente la concientización, por parte tanto de la administración como de los administrados, acerca de lo que ello significa.

Posiblemente la articulación que debe existir entre la administración pública y el Estado Social de Derecho, permitirá el acercamiento y el desarrollo de la administración hacia las contingencias surgidas entre los administrados, para garantizar la protección de derechos y principios rectores establecidos en la Constitución.

Se pretende establecer si ¿Con el advenimiento del Estado Social de Derecho en Colombia, se ha ajustado la administración pública a los cambios establecidos en la Constitución de 1991?

El nombre del Estado según Jellinek (1983), para los griegos era idéntico a ciudad, por esta razón la ciencia del Estado entre ellos se construyó sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, allí la comunidad de ciudadanos se identifica con el Estado. Para los romanos el Estado es la civitas, la comunidad de los ciudadanos o la res pública, esto es, la cosa común al pueblo. En la Edad Media a la concepción Estado se le da el nombre de land, terra terrae, es decir, hacían consistir lo fundamental del Estado con el elemento territorial. Es finalmente en Italia donde se comienza a usar la palabra Stato para hablar por ejemplo del Stato de Venecia. Durante los siglos XV a XVIII dicho término fue entrando a todos los países para designar a todo Estado.

Agrega Jellinek que considerar al Estado solamente desde su aspecto exterior, esto es, objetivo, ofrece un modo pobre e insuficiente, es por ello que se hace necesario conocer al Estado desde su aspecto subjetivo, éste determina la realidad del Estado tanto física como psíquicamente el cual descansa en las relaciones internas humanas. Dice que para la concepción subjetiva de Estado, existen dos maneras posibles de ver:

La primera tiene como objeto el estudio del Estado como fenómeno social: aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado. Frecuentemente se designa a esta manera de considerar el Estado, aspecto histórico-político [...] La segunda concepción tiene como objeto el aspecto jurídico del Estado; pero el Derecho ofrece una doble vida: es, de un lado, ejercicio jurídico efectivo, en cuyo sentido tiene el carácter de un poder social que forma parte de la vida concreta de la cultura de un pueblo; y de otra parte, es una totalidad de normas que exigen ser transformadas en acciones. En este último sentido, el Derecho no queda dentro del mundo del ser, sino del mundo de lo que debe ser. [...] (Jellinek, 1983, pp. 109-110).

Olano al explicar qué se entiende por Estado, cita a Hauriou y a Vidal Perdomo, quienes al definirlo manifiestan que:

**Hauriou:** Reserva el nombre de Estado al conjunto de población de civilización ya avanzada, donde el poder político, separado de todo elemento extraño, especialmente de toda "patrimonialidad", toma el aspecto de una autoridad soberana que se ejerce sobre hombres libres.

Para **Vidal Perdomo:** El Estado en el pensamiento del autor, viene a ser una explicación, una justificación y una utilización del fenómeno social del poder. (Olano, 2004, p.1).

Según Olano, en el concepto de Estado se puede subordinar el ejercicio del mando teniendo en cuenta las condiciones preestablecidas. Igualmente los gobernantes ejercen un poder que no es personal sino del Estado, siempre respetando los límites que los asociados impongan.

De igual manera, Olano citando a Vladimiro Naranjo dijo que para éste último, se entiende por Estado:

(...) un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados. (Olano, 2004, pp. 36-37)

La anterior definición contiene los elementos que constituyen o conforman un Estado, es decir, es necesario que haya población, territorio, una autoridad que dirige al grupo, un poder y una soberanía, la cual debe ser reconocida por otros Estados, sin estos elementos no existiría el Estado.

Más tarde surge el concepto de Estado de derecho el cual nace en Alemania entre los siglos XVIII y XIX, de origen liberal. Al respecto, Villar expresó:

La idea básica de este concepto de Estado de derecho consiste en que su tarea es el aseguramiento de la libertad y propiedad del ciudadano, su objeto la promoción del bienestar del individuo y, de esa manera conformar su carácter como "ente común" (res pública). (Villar, 2007, p. 74).

Se trata entonces de que el Estado respete la ley y las libertades de los asociados, es decir, habrá justicia, se reconocen los derechos del hombre y se emitirán leyes que garanticen el respeto, la protección y el bienestar de los ciudadanos.

De igual manera, Villar citando a Heinz Mohnhaupt al referirse al Estado de derecho manifestó:

Ese Estado de derecho constituye el único medio que permite lograr una expansión de la personalidad individual y su promoción. De él resultan derechos importantes de los ciudadanos que corresponden a la idea de participación en la vida del Estado y de seguridad de la esfera de la libertad .[ (Villar, 2007, p. 74).

Se infiere, entonces que, con el Estado de derecho, nacido de ideas liberales, el ciudadano logró que se le reconocieran sus derechos, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución, hay separación de poderes, independencia de la justicia,

el individuo logra con el Estado de derecho salir del Estado absolutista para entrar a vivir en un Estado que profiere y respeta las leyes y las libertades de sus asociados, toda vez que el gobernante se ve en la obligación de proteger no solo a los ciudadanos sino al mismo Estado, surge aquí el principio de legalidad, como fundamento que legitima la actuación del Estado.

Igualmente con la Revolución Francesa (S. XVIII), la ciudadanía logró adquirir más garantías por parte del Estado, una de ellas, fue la conformación de un Estado de Derecho y una constitución que expandió su función y cobertura, garantizando los derechos de los ciudadanos en todo el territorio.

Expresa Monroy, lo siguiente respecto al concepto de Constitución:

La Constitución es la norma suprema, superior, fundamental, de un Estado. Es la norma de normas. Ahora bien, como veremos adelante la Constitución está integrada por normas, valores y principios que deben ser interpretados armónicamente y de acuerdo con el contexto político y social en que rige la respectiva Constitución. (Monroy, 2002, p. 25).

En la doctrina el concepto de Constitución ha tenido diversos enfoques jurídicos y políticos:

Según Ignacio de Otto: "La palabra Constitución y con ella la expresión Derecho Constitucional y cualquier otra en que el término aparezca como adjetivo, se encuentra en su origen ostensiblemente cargada de significado político, evoca de inmediato ideas tales como libertad y democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, limitación del poder". (Monroy, 2002, p.25).

A posteriori, tras muchas reformas, guerras y acuerdos, se logró lo que hoy se conoce como "Estado Social de Derecho", el cual nace, como concepto, con Hermann Héller y según Younes dando un paso firme al problema de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, por medio de la no anulación del Estado de Derecho, sino aplicándole un concepto económico - social, para lograr unas garantías sociales en pro



de la ciudadanía. Para entender lo anterior, se toman como referencia, las dos influencias que tiene el Estado Social de Derecho:

De un lado, representó una conquista política del socialismo democrático, lo cual se advierte con nitidez en la ideología inspiradora de una de sus primeras manifestaciones como fue la de la Constitución de Weimar; de otro, es fruto del pensamiento liberal más progresista que lo concibe como un instrumento de adaptación del aparato político a las nuevas exigencias del capitalismo maduro. (Younes, 2005 pp.13-14).

Según García, aunque la idea de Estado Social de Derecho se debe a Heller, es de anotar que dicho concepto:

Ya había sido expuesto por Lorenz von Stein, en 1848, al igual que por Lasalle. En esta etapa, los partidos social demócratas presentan su tesis de que la sociedad se encuentra ante la disyuntiva de hacer reformas sociales o verse abocados a la revolución socialista o dictadura del proletariado. (García, 1987, p.17).

Así mismo, Gómez dijo que el reconocimiento constitucional de lo social lo encontramos en:

La Constitución Mexicana de 1917 (Querétaro); la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de Rusia, 1918; la Constitución de Weimar (Alemania) 1919; la Constitución Republicana Española de 1931; en Estados Unidos después de la gran depresión (1929) con la política económica y social New Deal, por vía jurisprudencial se reconoce lo social. Pero como consagración directa constitucional del Estado Social de derecho se da en 1949, cuando es proclamada la ley Fundamental de Bonn, que establece la fórmula: "La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social". (Gómez, 2011, p.73).

Según Villar los antecedentes del "Estado de bienestar" o "Estado social" fueron el desarrollo del capitalismo como consecuencia de la industrialización, la revolución científica y técnica, las ideas de la Ilustración, el impulso de la reforma protestante y el renacimiento.

De otra parte, Villar citando a Baldasarre en un ensayo sobre los “Derechos sociales” dijo que:

En el curso del medio siglo comprendido entre los años ochenta del siglo pasado y los años treinta del presente, casi todos los estados de origen liberal realizaron las principales reformas legislativas y sociales que representaron las premisas esenciales de un moderno “Estado social”. Sostiene pues una cierta autonomía con respecto a las teorías y acontecimientos del socialismo revolucionario, sin que por otra parte pueda negarse la influencia que la Revolución rusa y las primeras constituciones soviéticas tuvieron en los trabajos de los constituyentes de Weimar, autores de la Constitución Republicana de Alemania, en 1919, luego de la finalización de la Primera Guerra Mundial y el derrumbe de la monarquía wilhelmiana. (Villar, 2007, p.85).

Nace igualmente el Derecho Administrativo después de la llegada del Estado de derecho, el cual se adapta al modelo de Estado según la época, es decir, que, según Restrepo, el derecho administrativo ha ido variando dentro del Estado de derecho, pasando del Estado gendarme al intervencionista y por último al regulador; agrega que en el primer modelo de Estado, priman las libertades individuales y el libre cambio o mercado libre, aquí la estructura de la administración es mínima. Este libre cambio desata una crisis social que obliga al Estado a actuar y por ello se le asigna la función de satisfacer las necesidades básicas demandadas por la sociedad.

Señala también Restrepo que se convierte en Estado prestador por lo que se aumenta el tamaño de su estructura y las actividades a su cargo. Igualmente dice que:

En el modelo del Estado intervencionista se produce la cualificación del Estado de derecho como Estado social del derecho, de manera que la legitimación de la organización política de la sociedad ya no va a estar dada únicamente por la sujeción de las autoridades que detentan el poder al principio de legalidad, sino que, adicionalmente, pasa a exigírseles que orienten su actividad a la realización de los fines esenciales de la persona humana, que le permitan realizarse como individuo y en su vida en sociedad. (Restrepo, 2007, p.38).

Según lo anterior, el Estado tiene que acomodar su administración de tal manera que se garantice a los ciudadanos que se cumplirá con los postulados del Estado social de Derecho y es por esta razón que el Estado debe buscar los caminos y medios que sean

necesarios para asegurar a sus asociados que se cumplirá con todos los servicios que requieran los ciudadanos.

Igualmente, la influencia que tuvo Alemania con la Constitución de 1949 en la República Federal Alemana junto con los diferentes avances de la misma, en la forma de organizar un Estado, logró conquistar pensamientos latinoamericanos, y fue así como en Colombia con la reforma que se hizo a la Constitución de 1886, se logró introducir como un principio rector que obliga al Estado y establece sus fines, el Estado Social de Derecho, por medio de la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual en su artículo primero expresa:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (C.P., 2011, p.9).

Si bien es cierto, la Constitución no incluye el concepto de Estado Social de Derecho, también es cierto que ha dejado en cabeza de la Corte Constitucional colombiana el desarrollo de éste a través de doctrina en temas relacionados con la condición de “estado social”, dejando igualmente en el legislador la principal responsabilidad en su realización.

Por otra parte, la Carta Política establece unos principios que lo rigen y lo diferencian de un Estado de Derecho. Dichos principios tienen mayor alcance y se observan en los fines esenciales del Estado que incluyen, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y asegurar la vigencia de un orden justo.

La visión de la Constitución y del legislador en el Estado de Derecho era asegurar la vida, la propiedad y la libertad mediante la protección contra el fraude, el hurto, el incumplimiento contractual o los daños ocasionados por terceros, pero no existían los mecanismos y medios adecuados para ejercer la protección de los Derechos en cabeza del Estado, permitiendo que éstos se vulneraran en muchas ocasiones. Ahora, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre el alcance del concepto de Estado Social de Derecho y sobre su sentido e interpretación manifestó:

La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del **Estado bienestar** (welfare State, stato del benessere, L'Etat Providence) y lo segundo bajo el tema de **Estado constitucional democrático**. (M.P. Angarita, 1992).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional hizo referencia a la fórmula del artículo primero de la Constitución, según la cual Colombia se define como un Estado Social de Derecho, donde al analizar las características de éste, los valores y principios constitucionales y los derechos fundamentales, además de la transcendencia que tiene el término “social” dijo que:

La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del **Estado bienestar** (welfare State, stato del benessere, L'Etat Providence) y lo segundo bajo el tema de **Estado constitucional democrático**. La delimitación entre ambos conceptos no es tajante; cada uno de ellos hace alusión a un aspecto específico de un mismo asunto. Su complementariedad es evidente.

a. El estado bienestar surgió a principios de siglo en Europa como respuesta a las demandas sociales; el movimiento obrero europeo, las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones Rusa y Mexicana y las innovaciones adoptadas durante la república de Weimar, la época del New Deal en los Estados Unidos, sirvieron para transformar el reducido Estado liberal en un complejo aparato político-administrativo jalonador de toda la dinámica social. Desde este punto de vista el Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad (H.L. Wilensky, 1975).

b. El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política. (Cconst. T-406 de 1992. L.C. Angarita B.).

En cuanto a los derechos fundamentales y el Estado Social de Derecho la Corte dijo que:

Otro de los pilares del Estado Social de Derecho se encuentra en el concepto de derecho fundamental. Dos notas esenciales de este concepto lo demuestran. En primer lugar su dimensión objetiva, esto es, su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos. En segundo lugar, y en correspondencia con lo primero, la existencia de la acción de tutela, la cual fue establecida como mecanismo de protección inmediata de los derechos frente a todas las autoridades públicas y con posibilidad de intervención de la Corte Constitucional para una eventual revisión de las decisiones judiciales, que sirva para unificar criterios de interpretación. (Monroy, 2002, pp.125-126).

Así mismo, según Wilensky (1975), se define el Estado social como: *“el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad” (p. 175).*

Es por ello, que el logro obtenido, de la evolución del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, permite que se evidencie un desarrollo económico, social y político, puesto que la población, en la mayoría del país, puede acceder gratuitamente a los servicios públicos vitales, así como a la educación y la cultura, dejando así la posibilidad que el pueblo se eduque y pueda no solo prepararse sino que con ello, aspirar a una mejor calidad de vida a través de una superior oportunidad de empleo y así contribuir con un desarrollo monetario-social tanto para el país como al interior de su núcleo familiar.

Se tiene entonces que, el Estado social de derecho es la forma como se organiza el Estado con el fin de combatir las graves situaciones a que diversos sectores o grupos poblacionales se ven abocados diariamente, prestándoles ayuda y protección. Es decir, que lo que prima es el ser humano.

A su vez, se diferencia Estado Social de Estado de Bienestar:

El **Estado social** resulta fundamentalmente del intervencionismo del Estado en las relaciones laborales (...) y de su compromiso de promover la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y la redistribución de la renta, a través del sistema fiscal. El Estado de bienestar, convierte las pretensiones de igualdad en obligaciones de los poderes públicos y hace recaer sobre ellos la responsabilidad de garantizar a todo ciudadano unos ingresos mínimos y la cobertura universal de los derechos fundamentales. (Marzal y cols., 1997, p.78).

Respecto a la forma de organización de Colombia como República unitaria, descentralizada, Brito afirma que:

Generalmente se acepta que el Estado unitario goza de las cuatro principales funciones: constituyente, legislativa, ejecutiva y judicial; las que descansan en manos de unas únicas autoridades y órganos de carácter nacional, sin que por otro lado existan otras instancias que tengan asignadas esas competencias en otras reparticiones territoriales.

(...)

Una característica que puede tenerse por esencial en el Estado unitario, la constituye el hecho de que la descentralización se piense y se acepte de manera especial y preferente para las actividades propias de la administración pública. (Brito, 2010, p.43).

Lo anterior, quiere decir, que aunque el Estado unitario comprende las cuatro características mencionadas, estas funciones no se involucran en la descentralización, cita el autor por ejemplo, que la función legislativa es exclusiva del Congreso de la República y que la administración de justicia es desconcentrada antes que descentralizada. Igualmente al tratarse de una forma unitaria, debe tener una administración central nacional; en el caso colombiano se cuenta con dicha administración la cual tiene influencia y competencia en todo el territorio y está representada por el presidente de la república.

De la misma manera Brito (2010) dice que la forma de Estado adoptada por un país, condiciona la estructura y características que tendrán las ramas del poder público, el reparto de las distintas funciones y la manera como serán administrados los asuntos del Estado, de donde concluye que cada Estado trae consigo un modelo de administración. El concepto de administración lo define en dos sentidos, en *lato sensu* “*implica todas las actividades encaminadas a dirigir los asuntos del Estado*”, y en *stricto sensu* “*se refiere a la administración propiamente dicha, la cual está encomendada a ciertos sectores del Estado, en especial a la rama ejecutiva y a la administración nacional*”. (p.45).

Para constatar un cambio en materia de Derecho Administrativo, y poder establecer la evolución que se tuvo de una forma de organización a otra, se entrará a definir el concepto de Administración Pública:

El concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Administración Pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. (López, 2011).

Haciendo un derecho comparado entre la administración colombiana y la portuguesa el autor Marcelo Rebelo de Sousa en su libro Derecho Administrativo General, establece en uno de sus acápites los varios sentidos de la administración, a saber el sentido material, orgánico y formal.

De acuerdo a Rebelo de Sousa, el sentido material de la administración pública se entiende:

Como la actividad de la administración, la cual se ve enfocada en cinco actividades esenciales 1) mantenimiento del orden y la seguridad pública; 2) la realización de servicios a los particulares; 3) la dirección de la vida social, en sus diversas dimensiones de acuerdo con los criterios establecidos por la Constitución y por la Ley; 4) la obtención de recursos materiales indispensables para el desarrollo de las principales actividades administrativas ( administración Fiscal) y 5) la gestión de medios materiales humanos ( administración del patrimonio público). (Rebelo, 2013, p.48).

Según Penagos (2007), en Colombia las actividades administrativas están configuradas así: “1. Las actividades de prestación de servicios públicos 2. La actividad administrativa de limitación o de policía, 3. La actividad administrativa sancionadora 4. La actividad de fomento”. (p.340).

A continuación se entrará a definir cada una de ellas. Para precisar la actividad de prestación de servicios públicos, se hará un enfoque referente a lo que se entiende por servicio público.

La Corte Constitucional en sentencia T – 578 de 1992, argumentando que el servicio público no es un concepto, sino ante todo un hecho, y fundamenta su exposición en los profesores Ramón Parada y Miguel Marienhoff, al estipular que:

El servicio público no es simplemente un “concepto” jurídico; es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración, cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico. (Penagos, G. p. 352).

Lo anterior quiere decir, que el Estado no solo puede dejar la prestación de un servicio público en un concepto jurídico, sino también ha de ponerlo en práctica y solo se verifica en la medida que se evidencie la satisfacción efectiva de una necesidad de



interés general. Por lo tanto cuando se quiere establecer si la actividad prestadora de servicios públicos es efectiva, se remite a la realidad, el caso concreto, si la satisfacción de la necesidad del interés general fue suplida.

La actividad prestadora de los servicios públicos se puede evidenciar en muchos campos activos de la administración pública, como lo afirma el autor Penagos así:

La actividad prestadora de los servicios públicos es muy variada y depende de las necesidades económicas, sociales y políticas de cada Estado, se puede resumir a la organización jurídica de la administración; al funcionamiento del Estado Social de Derecho; a asegurar el orden jurídico y social; a procurar utilidad a los particulares, con el efectivo cumplimiento de los deberes del Estado, conforme lo pregona el artículo 365 de la Constitución que dice:

“los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. (Penagos, 2007, p.352).

De igual manera, la noción de servicio público la explica el autor Penagos así:

(...) En un principio se creyó encontrar la solución clave con la teoría organicista del servicio público, en el sentido que solamente la rama ejecutiva era la única que prestaba servicios públicos.

Después de la primera y segunda guerra mundiales el Estado hizo crisis, y tuvo que autorizar a los particulares y a las demás ramas del poder público, a ejercer funciones administrativas, y a prestar servicios públicos, lo que dio origen a la teoría objetiva o material; que mira el contenido de la función o su naturaleza, no importando quien presta el servicio público. (Penagos, 2007, p. 354).

El Estado se legitima por medio del cumplimiento total de sus fines, al respecto Penagos se ha pronunciado de la siguiente manera:

El estado social de derecho entronizado por la nueva Constitución de Colombia (art 1), obliga a la administración a realizar en forma efectiva sus deberes sociales, entre ellos los servicios públicos. Un Estado ineficiente y que no realiza sus fines esenciales pierde legitimidad. (Penagos, 2007, p.354).

La Corte Constitucional en sentencia de septiembre 24 de 1992 establece que:

La idea de servicio público es el medio para avanzar rápidamente al Estado Social de Derecho y democrático de derecho, en forma pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas. La legitimidad del Estado depende del cumplimiento de sus deberes sociales y de la eficacia de la gestión pública. La población es sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado, en particular porque sobre ella pesa la carga del régimen impositivo. La corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable y pueden conducir a su destrucción o al desmonte de las prestaciones sociales a su cargo. Por ello los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, sin perjuicio del principio de solidaridad social. (CConst. C-540/1992. E. Cifuentes M.).

Por lo tanto se puede establecer por método deductivo, que una de las actividades del Estado, como lo es la prestación de servicios públicos, es el eje central del Estado para que no pierda legitimidad y para no perder ese calificativo debe cumplir a cabalidad sus fines esenciales, permitiendo que en su totalidad la población los disfrute.

Aun así en la realidad se evidencia cómo la sociedad sufre las omisiones del Estado en el cumplimiento de sus fines esenciales, se tiene como ejemplos reales, las personas que viven en los límites de la ciudad en situaciones ignominiosas, o ciudadanos que viven en el casco urbano pero no tienen la oportunidad de bañarse aunque sea una vez a la semana, o quienes no tienen para pagar un arriendo y por ende les toca verse obligados a habitar los andenes, los parques públicos y hasta en los basureros, como es el caso de ocho mil ciudadanos que en la ciudad de Bogotá tienen que vivir a tres cuadras del relleno sanitario Doña Juana, lo cual les genera brotes de epidemias y enfermedades a niños y adultos, personas que pasan semanas sin comer, y hasta los mismos desplazados de la violencia.

En cuanto a los desplazados, el Estado ha perdido su legitimidad puesto que unos de sus fines es promover la paz y la seguridad social, evidenciada en él por medio de las guerras promocionadas por los grupos beligerantes y el Estado en respuesta a esos ataques, ha vulnerado el derecho a la propiedad, a la vida, a la dignidad humana, etc., y

ha omitido cumplir los fines del Estado en cuanto a la reparación de daños y estabilidad económica para los campesinos afectados por la guerra, sin dejar de lado la posición de garante al firmar los tratados internacionales respectivos a los conflictos armados no internacionales.

De igual manera, Penagos afirma que la actividad de limitación o policía, consiste en:

La intervención que realiza la policía cuando sea necesario, mediante la cual restringe la libertad o derechos de los particulares, pero sin sustituirse con su actuación a la actividad de estos. (Penagos, 2007, p. 448).

Sobre la limitación que tiene la policía para cumplir los fines del Estado, este autor expresa que:

La actividad administrativa de limitación sobre la libertad de los particulares, debe hacerse a través de una decisión administrativa, y no en forma arbitraria o caprichosa de los encargados de mantener y conservar el orden público. Cuando se trata de una limitación general, debe hacerse por medio de una ley. (Penagos, 2007, p. 448).

En cuanto a esta actividad cabe anotar que la policía no está para vulnerar los derechos de los administrados, por el contrario esta para protegerlos o hacerlos valer en caso de contingencia, sin discriminación de sexo, raza, creencias, ideología, etc.

Igualmente esta actividad se cataloga como esencial para que el Estado pueda cumplir sus fines, ya que por medio de esta se logran obtener una “convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” contemplados como fines del Estado.

De otra parte, la actividad administrativa sancionatoria ha sido definida por Restrepo en los siguientes términos:

La potestad disciplinaria, técnicamente una actividad sancionatoria de carácter administrativo, encuentra fundamento en la Constitución Política de 1991, en varios artículos que pretenden encauzar la administración pública a través de los principios de eficacia, igualdad, honestidad, etc. (Penagos, 2007, p 481).

La Constitución Política de Colombia en el artículo 2º, inciso 2, establece que:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (C.P., 2011, p.9).

Quiere esto decir que, la desviación de poder o incumplimiento ya sea por acción u omisión, constituye para el funcionario una conducta disciplinaria y sancionable por la entidad competente.

De igual manera el artículo 209 de la Carta Política afirma que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (C.P., 2011, p.95).

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación tiene bajo su potestad varias funciones sancionatorias que están encaminadas a cumplir la actividad sancionatoria de la administración pública, según lo establecido en los artículos 277 y 279 de la Carta Magna.

La última y no menos importante, es la actividad de fomento, la cual tiene su fundamento constitucional en los artículos 64, 65 y 66, ésta se entiende como:

Las condiciones creadas por el Estado Social de Derecho que le permitan a cada persona gozar, no solo de sus derechos civiles y políticos, sino de sus derechos económicos, sociales y culturales. (C.P., 2011, p.95).

Al respecto el autor Parada, ha dicho sobre la actividad de fomento lo siguiente:

Por actividad de fomento se entiende aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos. (Parada, 2012, p.373).

Por su parte, Jornada de Pozas, la ha definido como:

Acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos y riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos. (Jornada de Pozas, 1949, p.48).

En sentido orgánico, Rebelo de Sousa (2013), define la administración pública como: *“es el conjunto de personas colectivas que ejercen a título principal la función administrativa”*. A su vez tiene dos maneras de interpretarse; en el sentido orgánico – institucional y orgánico – personal. En el sentido orgánico- institucional: *“ha de tenerse en cuenta la pluralidad, atipicidad, interdependencia, iniciativa, heterogeneidad y parcialidad”*, (p. 53), puesto que la administración pública está compuesta por diferentes órganos públicos, legislativos y jurisdiccionales, lo cual hace que la administración para cumplir sus fines se vea en la necesidad de crear diferentes órganos para llevar a cabo su tarea.

En el caso colombiano se puede evidenciar cómo la descentralización administrativa del Estado permite la creación de nuevos organismos estatales (ministerios, alcaldías, cámaras de comercio, consejerías, etc.) descongestionando el órgano principal y permitiendo que la administración pública abarque más territorio nacional con el fin que todas las personas puedan gozar de un servicio público domiciliario o no domiciliario, del

acceso a la administración de justicia, de seguridad social, etc. Así entonces se puede deducir que Colombia al igual que Portugal tiene una administración pública que se puede interpretar en un sentido orgánico – institucional.

En la perspectiva orgánico – personal, Rebelo de Sousa, dice que:

La administración pública se caracteriza por la inmovilidad y por la responsabilidad de sus titulares. La inmovilidad y la irresponsabilidad solo tienen sentido en cuanto a las garantías de independencia.

La movilidad significa que los titulares de los órganos y agentes administrativos no gozan de cualquier garantía de permanencia indefinida en los cargos que ocupan; por el contrario ellos son, por norma, libremente removidos en función del interés público, pero siempre en los términos de la ley. (Rebelo de S., 2013, p.55).

Colombia en cuanto a la función pública, que es lo que se conoce como los funcionarios del Estado o empleados públicos, son las personas que trabajan para el Estado y con el Estado para cumplir los fines estatales, los cuales son de libre nombramiento y remoción, por concurso, el cual está en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por encargo o provisionalidad, lo cual quiere decir que guarda cierta concordancia con el aspecto orgánico – personal que habla la doctrina portuguesa.

En el sentido formal la doctrina portuguesa establece que:

El sentido formal son los modos de actuación de la administración pública en sentido orgánico; cuando ejerce la administración pública en sentido material y usa poderes de autoridad que le dan supremacía sobre los ciudadanos – o sea , cuando usa formas típicas que individualizan su actuación en relación a la de la generalidad de los operadores jurídicos, mediante prerrogativas en general vedadas a las otras relaciones jurídicas. Sin embargo la administración pública se caracteriza en cualquier orden jurídico, por formas específicas de actuación, este sentido formal de la administración pública asume especial relevancia en determinados regímenes administrativos, como el portugués, en los cuales el modelo de relacionamiento entre la administración pública y los particulares no se rige típicamente por la paridad. (Rebelo de S., 2013. p. 57).

En el caso colombiano la actividad administrativa de limitación y la sancionatoria podría interpretarse en un aspecto formal de la administración en términos de la doctrina portuguesa. Por cuanto que el órgano estatal (Policía Nacional o Procuraduría General de la Nación) ejerce unas funciones de sanción y control, distintas de las que puede tener un órgano que también ejerza funciones de sanción y control.

De lo anterior, se puede establecer que, la administración pública, tiene un efecto en la sociedad, ya que es ella, la que permite el acercamiento entre la colectividad y el Estado, por lo tanto, si ella no existiese, esa aproximación podría verse viciada por intereses generales, y que las puertas de la administración pública solo se abrieran para personas con capacidad adquisitiva, sin embargo en el Estado Social de Derecho se ampliaron esas garantías, como lo fue la acción de tutela, la anulación de la posibilidad de que el Congreso expropiara bienes sin indemnización por razones de interés social, la ampliación de la seguridad social y pensional, etc., en donde se permitió, a la mayoría de la población, acceder a la administración de justicia, en el caso de incoar una acción de tutela a nivel administrativo, dependiendo la calidad del trabajador, o de poder acceder a un mínimo vital, así como como a la salud o la pensión.

No obstante, dicho avance, trajo divisiones entre lo formal y lo material de la administración pública, toda vez que, si bien es cierto, con la Constitución de 1991 se dio un gran salto en materia social, jurídico y político, también es cierto que a pesar de las grandes transformaciones que a lo largo de la vigencia de la Constitución se dieron, se ha visto permeada por la falta de aplicabilidad de valores morales en pro de garantizar los principios rectores del Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, la aplicabilidad de la administración pública se encuentra afectada por el escaso compromiso social de los entes encargados, y obstaculizada para cumplir su verdadera finalidad. A manera de ejemplo, se trae a colación las Empresas Promotoras

de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), de donde se presume que todos los ciudadanos deben estar afiliados, para garantizar el derecho fundamental a la salud y a la vida misma y al mismo tiempo las personas más pobres y vulnerables, quienes no están en capacidad adquisitiva de ingresar a una entidad privada, cuentan con un instrumento que los ampara ad personam, conocido como el Sisbén, pero ocurre que también se ha encontrado que son muchos los casos que, cuando se trata de una enfermedad terminal, estas entidades se niegan a prestar el servicio, razón por la cual los usuarios han tenido que acudir, vía tutela, para que se les reconozcan sus derechos.

En cuanto al acercamiento entre la sociedad y el Estado, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte en lo que se refiere al principio de eficacia de la administración pública, según el cual las autoridades administrativas deben implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos, dichas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos; como ejemplo se cita:

En casos de desastres naturales o presencia de alto riesgo de derrumbe o deslizamiento en una determinada zona, por un lado, desalojar a las personas afectadas y en riesgo –lo que implica su alojamiento temporal en una vivienda digna– pero, por otro, tomar medidas oportunas para eliminar definitivamente el riesgo. (CConst. T-1094/2002. M.P. Cepeda).

Otro ejemplo con respecto al acceso de la población indigente a información y a programas especiales de atención, la Corte ha manifestado que:

*(...) ha garantizado de manera íntegra la eficacia y eficiencia de las acciones de las autoridades, y ha dispuesto la improcedencia de eximentes para ello, incluso ha rechazado el argumento de la indisponibilidad presupuestal". (M.P. Cepeda, 2007).*

En virtud del Estado Social de Derecho, actualmente se pueden contar grandes avances que ha sufrido la administración en el desarrollo de la función pública en el país, que si bien es cierto, no se ha llegado al Estado ideal, sí se han dado pasos y se han



hecho esfuerzos para lograrlo, lo que ocurre es que, así como hay interés por parte de unos pocos de conseguirlo, también hay interés por parte de otros de impedirlo.

Sin embargo, Colombia es un país en desarrollo, que tiene una enorme y variada cantidad de necesidades, con desigualdad social, extrema pobreza y una economía débil que se ve reflejada en la desventaja comercial y la falta de tecnología de punta que la hagan competitiva a nivel internacional, entre otras, lo que hace que la administración deba plantear diferentes alternativas a fin de cumplir con el principio rector del Estado Social de Derecho incorporado en la Constitución actual y no permitir el debilitamiento del mismo.

Según Jéze en todos los países civilizados:

*"(...) la administración pública tiene por misión satisfacer las necesidades de interés general: defensa nacional, policía, justicia, tránsito, etc. Por otra parte, la administración no satisface todas las necesidades de interés general" (Jéze, 2007, p.140).*

Esto significa que, si bien, de una parte, la administración pública debe satisfacer las necesidades de sus asociados, no siempre las satisface todas. Al respecto, éste autor cita por ejemplo la alimentación, la cual, no le compete al gobernante, salvo en caso de crisis, no obstante, dice que hay necesidades de interés general que únicamente puede satisfacer la administración, sin que para ello intervengan los particulares, como es el caso de la policía, la justicia, etc.

Así mismo, con el gran salto dado a partir de la Carta de 1991, se habló del servicio público, el cual tuvo su origen en Francia y se define como:

Procedimiento jurídico tendiente a satisfacer las necesidades generales, como las que experimenta cierta población, en un país y una época determinados. Los gobernantes determinan cuáles son las

necesidades que habrán de satisfacerse por el procedimiento del servicio público y cómo funcionará éste. Los agentes públicos o funcionarios colaboran en esta tarea; a su vez, los gobernantes, al igual que los agentes, deben tener en cuenta únicamente los intereses generales que corresponden al servicio público. (Jéze, 2007, p.194).

Por su parte, Montaña (2005), citando a Hauriou, dijo que el servicio público constituye *“la razón de ser de la administración pública”* (p.136). A partir de estos conceptos, se puede precisar que el servicio público es la razón de ser del Estado Social de Derecho, toda vez que a través de él se desarrolla este precepto constitucional cuya pretensión u objeto es el bienestar general de los asociados, con lo cual finalmente se busca mejorar la calidad de vida de la sociedad colombiana y eso es precisamente lo que pretende demostrar este ensayo.

Es de aclarar que el servicio público no hace referencia solamente a los servicios públicos domiciliarios sino también a cualquier otra necesidad de los administrados e igualmente corresponde a los gobernantes determinar las necesidades de éstos, sin perder de vista que prima el interés general.

De igual manera, cuando se habla de servicios públicos, debe recordarse que los mismos son prestados directamente tanto por la administración, a través de las diferentes entidades y sus funcionarios públicos, como por los particulares, donde no debe haber ningún interés personal que impida u obstaculice el cumplimiento de la función pública; sin embargo no se puede desconocer que dichos funcionarios o particulares, en ciertos momentos pueden querer sacar ventaja de la función que desempeñan en beneficio propio y es aquí, justamente, donde se pierde la esencia o el fin de un Estado Social de Derecho. Téngase en cuenta que en los Estados modernos, cuando se presenta un conflicto entre el interés general y el particular, siempre predomina el primero de ellos.

Por otra parte, según Gómez las reformas que se hicieron en el país a inicios de los años noventa no fueron suficientes porque:

Faltó por hacer una transformación de fondo del aparato estatal y del sistema político (la que se hizo quedó corta y no logró los resultados esperados). Sin ésta transformación será imposible emprender las obras de infraestructura y las inversiones en educación que son la base de todo desarrollo de largo plazo. (Gómez, 1999, p.148)

Hoy y acorde con los lineamientos de un Estado Social de Derecho, es deber del Estado garantizar a sus administrados que se presten efectivamente dichos servicios, y es por ello que dentro de un marco de facultades extraordinarias conferidas a través de la Ley 1444 de 2011, en el país se adelantó un proceso de reforma institucional consistente en:

Modernización de las entidades definiendo claramente su estrategia y estructura; la Eficiencia Administrativa y la Gestión Pública Eficaz; y la política de eficiencia en el gasto público.

Es así como dentro de los resultados que se obtuvieron se destacan la creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con entidades adscritas como: La Unidad de Consolidación Territorial; la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas; el Centro de Memoria Histórica, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y la inclusión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que venía del sector de la Protección Social. (DAFP, 2012, p.5)

Lo anterior, demuestra que con estas transformaciones institucionales, es la intención de la administración incrementar la práctica del buen Gobierno desarrollando de la manera más eficiente y eficaz, tanto las instituciones como a sus funcionarios a través de la capacitación y concientización en busca de la excelencia hacia el “buen servicio” que se debe prestar a sus asociados; sin embargo, no basta la buena intención al respecto sino que efectivamente ésta se materialice.

Al respecto, Colombia se sorprendió hace unas décadas con el concepto “meritocracia”, toda vez que nunca antes el país lo había puesto en práctica para nombrar, mediante concurso, a quienes aspiran a un cargo en cualquier entidad del Estado, y es justamente a partir de los cambios propuestos en la actual Carta Magna, donde se empiezan a tener en cuenta con mayor empeño los recursos humanos que se

encargarán de administrar lo público, a partir de las habilidades, talentos, esfuerzos y educación de las personas.

Manifiesta Puentes (2009) que La Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003, establece unos criterios orientadores necesarios al afrontar los procesos de modernización y reforma del Estado en relación con el recurso humano en lo público, entre ellos se destaca la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, su profesionalidad, como garantía de calidad en los servicios públicos prestados a los asociados, la responsabilidad en el trabajo desarrollado y la honradez y transparencia en el manejo de los recursos.

Suele semejarse función pública con función administrativa, en este sentido:

Se hace referencia al rol que de manera coherente y armónica desempeñan los órganos y las entidades del Estado que han sido creados para satisfacer las necesidades de la colectividad. Así, la función pública se refiere específicamente a las funciones que cumplen los diferentes sectores de la administración pública teniendo en cuenta que cada uno de éstos contribuye, desde su especialidad, al desarrollo y bienestar de las sociedades. (Puentes, 2009, p.31).

Se puede decir entonces, que los elementos de la función pública se confunden con la administración pública; en este sentido vale la pena aclarar que, la función pública comprende las personas que trabajan para los diferentes organismos y entidades del Estado y dentro de sus funciones se encuentra administrar lo público, entre ellos, los servicios públicos.

Por otra parte y no obstante ser la intención de la administración incrementar la práctica del buen Gobierno tanto por parte de las instituciones como de sus funcionarios capacitándolos y concientizándolos hacia el “buen servicio” para con sus asociados, no puede la administración en ésta búsqueda, ignorar los deberes y compromisos que tiene

respecto de los derechos humanos, toda vez que tal y como lo expresa Gómez (2011), debe asumir dentro de sus obligaciones las de respeto, protección y realización o satisfacción.

Según este autor, dichas obligaciones consisten en:

La obligación de respeto: consiste en el deber de no interferir en la libertad de acción de los individuos y pueblos, así como de abstenerse de conductas que puedan limitar o negar el ejercicio de los derechos. Lo que llama la doctrina libertades negativas, ligadas a abstenciones de la actuación estatal. ...

La obligación de protección: se relaciona con el deber del Estado de crear normas, estructuras y autoridades que resguarden los derechos frente a posibles o actuales afectaciones, ya sea por servidores públicos o por terceros. Son acciones positivas de vigilancia y control, muy ligadas a los derechos civiles, políticos y sociales de las personas o grupos humanos.

La obligación de realización o satisfacción: corresponde o tiene que ver con aquellas acciones positivas que debe adelantar la estructura estatal que permita a los individuos, comunidades y pueblos de gozar de sus derechos. Garantías para la realización del ejercicio de los derechos humanos (obligación de medio). (Gómez, 2011, p. 69-70).

Significa lo anterior, que, el Estado, como garante de los derechos humanos, en todas sus actuaciones y en aras de cumplir con los fines y objetivos de un Estado Social de Derecho, debe procurar dictar sus políticas y actuar siempre en función del interés general y no el particular, a la vez que debe proporcionar a los administrados los medios y recursos para el goce de dichos derechos, sin perderlos de vista, los cuales en un momento dado pueden ser vulnerados por las acciones u omisiones en que puedan incurrir los funcionarios al servicio del Estado.

En el mismo sentido, expresó Pérez:

“Los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos, las prestaciones y servicios públicos adecuados para subvenir las necesidades vitales, es decir, vela por lo que la doctrina germana ha calificado de “procura asistencial”. (Pérez, 2004, p.193).

En resumidas cuentas, con el cambio constitucional de 1991, la administración pública debió asumir la responsabilidad de proporcionar y asegurarse que los administrados obtengan unas condiciones de vida adecuadas, básicas y necesarias para su subsistencia, razón por la que ha venido adaptando su estructura y educando y concientizando a sus servidores en el campo del buen servicio en la función pública.

Colombia en este sentido, ha visto grandes y positivos avances, pues ha sido la voluntad del legislador el cumplir con el principio fundamental de Estado Social de Derecho que desde 1991 rige el país, sin embargo al entrar a analizar cada uno de los sectores se puede observar que, hasta ahora, aunque ha sido buena la intención aún no se logra cumplir al cien por ciento con dicho precepto constitucional.

Entre los cambios positivos se puede mencionar por ejemplo, la creación del nuevo Sistema de Seguridad Social Integral mediante la expedición de la Ley 100 de 1993, con la cual se logró garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, a la totalidad de la población, con el fin de que pudiesen tener una mejor calidad de vida al contar con una cobertura integral de las contingencias que se les pudiesen presentar, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica.

En cuanto a la salud, inclusive beneficiando a personas sin capacidad de pago, es decir, a quienes por su extrema pobreza nunca antes habían podido contar con este servicio, a través del denominado "SISBÉN", toda vez que dicha norma creó un régimen subsidiado para los más pobres y vulnerables garantizando el acceso al servicio y el cubrimiento de los riesgos que puedan sufrir quienes se encuentren en el sistema, fijando inclusive como plazo máximo el año 2000 para que la totalidad de la población colombiana estuviese vinculada al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado.

En cuanto a la capacidad económica, se creó como servicios sociales complementarios, un programa de auxilios para ancianos indigentes cuya edad sea superior a 65 años, incluyendo indígenas que reúnan ciertos requisitos, entre ellos que la edad supere los 50 años, con el objeto de apoyarlos económicamente hasta con el 50% del salario mínimo legal mensual, en el mismo sentido se creó un auxilio para la población desempleada hasta por seis meses y por una sola vez, igualmente previo el lleno de ciertas condiciones.

En este mismo sentido y no obstante los esfuerzos de la administración por cumplir con lo anterior, se encuentra que existen funcionarios públicos que aún no se concientizan del gran cambio social a partir de la expedición de la actual Carta Magna y pretenden continuar sus actuaciones desconociendo la norma suprema, como es el caso de que trata la Sentencia T-646/07, donde el señor Miguel Angel Ospina Guzmán, de 76 años de edad, interpuso acción de tutela contra el municipio del Guamo al considerar que:

Ha existido vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, a la subsistencia del adulto mayor y a la vivienda digna, al negarse a proveerle un auxilio de medio salario mínimo, los alimentos y el mejoramiento de su vivienda. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

El accionante, de 76 años de edad al momento de la interposición de la acción de tutela, categorizado en el nivel de pobreza SISBEN 1, manifiesta que desde 1998 se ha dirigido a las autoridades municipales para solicitar su ingreso en los programas sociales que adelanta el municipio del Guamo para las personas de la tercera edad, teniendo en cuenta que no recibe pensión alguna de la cual derive su sostenimiento, sus hijos no le pueden colaborar económicamente y uno de ellos se encuentra incapacitado para trabajar, y habitan en la zona urbana debido a que debieron abandonar su vivienda rural por las malas condiciones en las que se encontraba. (CConst, T-646/2007, M.J. Cepeda)

El método utilizado fue el inductivo mediante el enfoque cualitativo. En el presente caso se hizo a través de la observación y registro de los hechos analizando la actuación de la administración pública en algunas entidades del Estado con el fin de establecer

cuáles han sido sus cambios, avances y logros a partir de la Constitución de 1991 en virtud del Estado Social de Derecho, con el fin de llegar a establecer si bajo dicho precepto se logró o no el acercamiento de la administración hacia los administrados.

Inicialmente se tomaron las normas que con ocasión del gran cambio social empezaron a expedirse y diferentes ejemplos donde se desarrollan las mismas, a partir de allí se analizó si han sido efectivas o no, especialmente en lo que tiene que ver con determinar si los programas sociales implementados han abarcado la totalidad de la población o hasta qué punto.

## Derecho comparado

Con el paso de los siglos, las civilizaciones han sufrido grandes transformaciones en su historia constitucional como consecuencia, entre otros, de la revolución industrial y la ilustración, hasta llegar a lo que son hoy.

Según Marquardt (2011), *“aparte del éxito occidental, puede comprobarse que en 2010 casi todos los Estados del mundo se auto-identifican como democracias”*. (p.65); sin embargo se encuentran excepciones al poder democrático en Europa, donde aún sobreviven monarquías, entre ellas, Holanda y Dinamarca, es decir, que estos países no incluyen o no conocen dentro de sus constituciones el término “democracia”.

## Bolivia

Su capital es Sucre en tanto que La Paz es la sede de los órganos ejecutivo, legislativo y electoral. López (2009), citando la Constitución Política de Bolivia del 07 de



febrero de 2009, menciona que este país dejó de ser un Estado colonial, republicano y neoliberal, para pasar a ser un Estado social de derecho plurinacional comunitario, en cuyo artículo primero dicha Carta, establece:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (López, 2009, p.74).

Reconoce este país dentro de su Carta Política, citada por López (2009), la existencia de grupos indígenas ancestrales y como tal les confiere o garantiza la libre determinación, que consiste en *“su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, (...)”*. (p.74).

De otra parte, al igual que en Colombia, existe libertad de religión; sus idiomas oficiales son el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y es obligatorio que cada territorio además de hablar su idioma, hablen el castellano, mientras que en Colombia aunque el idioma oficiales el castellano difiere en cuanto a que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales pero en el territorio de cada uno.

El artículo 7° establece que la soberanía reside en el pueblo boliviano de forma directa y delegada, igualmente en Colombia la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público y se encuentra en el artículo 3° de la Constitución Política

El Estado boliviano promueve en el artículo 8° constitucional (2009), como principios ético-morales, los siguientes: *“no seas flojo, no seas mentiroso, ni seas ladrón, vivir bien, vida armoniosa, vida buena, tierra sin mal y camino o vida noble”*, p.76. Sorprende encontrar en un texto constitucional de un país, principios basados en unos valores que ya no suelen

encontrarse en las personas, es decir, desafortunadamente se han ido perdiendo a medida que el mundo evoluciona, se cree que por esta misma razón, se hace énfasis en la Carta Política de Bolivia el promover dichos principios, mientras que en Colombia entre sus principios se encuentran, el respeto por la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas.

Cuenta también Bolivia con unos fines y funciones esenciales del Estado muy parecidos a los establecidos en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, entre los cuales se encuentra el asegurar la convivencia pacífica, sin embargo el artículo 10.I del texto constitucional boliviano declara que: *“Bolivia es un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz”*, (p.76), es decir, incluye la paz en un artículo diferente al de los fines esenciales del Estado.

En cuanto al sistema de gobierno boliviano, refiere López (2009), el artículo 11. I constitucional (2009), que dice: *“La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”*, (p.77), en este mismo sentido, el Estado colombiano establece que es democrático, participativo y pluralista.

Bolivia ejerce la democracia de las siguientes formas:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a la ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a la ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a la ley. (López, 2009, p.77)

En cuanto a Colombia, las formas de participación democrática establecidas en el artículo 103 de la Carta Magna, son: *“el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”*. (p.41).

Referente a la estructura del Estado, Bolivia organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, en tanto que en Colombia son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y a judicial, es decir, no comprende la electoral como si lo establece Bolivia.

En relación con los derechos fundamentales y garantías, la Constitución boliviana comprende una amplia gama de ellos a partir del Capítulo Primero, artículo 13, que incluye derechos fundamentales, civiles y políticos, estos derechos casi en su totalidad son muy parecidos a los que establece la Constitución colombiana, los que se encuentran a partir del artículo 11., en cuanto hace referencia por ejemplo, a que en ninguno de los dos países existe la pena de muerte, el derecho a la vida es inviolable, a la salud, al trabajo, educación, comunicación, etc.

En Bolivia está prohibida la infamia, la muerte civil y el confinamiento; la máxima sanción penal es de treinta años de privación de libertad, sin derecho a indulto, igualmente el cumplimiento de las sanciones que privan de la libertad se dirigen hacia la educación, habilitación e inserción social.

Igualmente en Bolivia toda persona tiene unas acciones de defensa, entre las cuales se encuentran la acción de libertad, acción de amparo constitucional, acción de protección de privacidad, acción de inconstitucionalidad, acción de cumplimiento y acción popular; en el mismo sentido Colombia cuenta con las mismas acciones además de la acción de tutela, la cual no tiene Bolivia.

Al igual que en Colombia, Bolivia tiene presidente y vicepresidente, los cuales se deben elegir por voto universal, libre, secreto y obligatorio.

## España

Según López (2009), la Constitución de España, tras la dictadura del General Franco, hasta hoy, ha gozado de estabilidad, la actual Carta Política española fue promulgada el 27 de diciembre de 1978.

Este autor citando la Constitución española refiere que en su artículo primero establece que:

España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. (p.1080).

La soberanía reside en el pueblo español de igual manera, la soberanía en Colombia reside en el pueblo colombiano. El idioma es el castellano y las demás lenguas serán oficiales en las comunidades autónomas.

La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. Su capital es la villa de Madrid. Al igual que en Colombia está abolida la pena de muerte y las personas en ningún caso podrán ser sometidas a tratos crueles, inhumanos o degradantes ni a torturas.

Ninguna confesión religiosa tiene carácter estatal, los poderes públicos respetarán las creencias religiosas y mantendrán las relaciones con la iglesia católica y demás confesiones.

Al igual que en Colombia, los españoles conocen de la extradición y cuentan con una amplia gama de derechos y libertades a partir del artículo 14 constitucional, muy parecidas a las reconocidas en la Carta Magna colombiana, tales como derecho a la intimidad, a la vida, la salud, la comunicación, la salud, el trabajo, la educación, etc.

Entre los principios rectores españoles, se encuentra el asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, entre los cuales se establece que los padres prestarán protección a los hijos y establece que los niños, de la misma manera que en Colombia, gozan de protección especial.

En cuanto a la Corona, el Rey es el Jefe de Estado por lo que asume la más alta representación del Estado español, muy diferente a Colombia, donde el Jefe de Estado es el Presidente de la República. El artículo 56 num. 3 de la Constitución de España establece que la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Igualmente la Corona es hereditaria.

Cuentan también con unas Cortes Generales, las cuales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado, y podrán delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, en tanto que en Colombia esta potestad la tiene el Congreso de la República. El Congreso español está compuesto por un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre y secreto, por cuatro años.

El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados. La justicia emana del pueblo y es administrada en nombre del Rey por los jueces y magistrados mientras que en Colombia se administra justicia “en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

La gran diferencia entre España y Colombia consiste en que los españoles cuentan con un Jefe de Gobierno que es el presidente y un Jefe de Estado que lo ejerce la persona del Rey, y en Colombia el Jefe de Gobierno y Jefe de Estado lo ejerce la misma persona en la figura del Presidente de la República.

Lo anterior, permitió llegar a las conclusiones que a continuación se detallan.

#### Conclusiones

La administración pública en las dos últimas décadas ha tenido grandes cambios con ocasión de la inclusión en nuestra actual Constitución del concepto “Estado Social de Derecho”.

Se han visto los esfuerzos por parte del Estado para adaptar dicho precepto a las normas con el fin de brindar a la totalidad de los asociados la oportunidad de acceso a bienes y servicios prestados por éste, inclusive de manera gratuita, esto con el fin de llegar a la población más pobre y vulnerable.

Lo importante y lo que se pretendía finalmente para el país, es que con el cambio a un Estado Social de Derecho, se lograra, al menos progresivamente, el bienestar de los afiliados y es precisamente esto último lo que hoy se puede concluir, es decir, que el Estado colombiano sí ha hecho grandes esfuerzos por adaptar la administración pública

al modelo de Estado Social de Derecho, obteniendo un mayor acercamiento hacia las necesidades o problemas de los administrados.

No obstante lo anterior, aún falta mucho por hacer, especialmente en lo que tiene que ver con crear conciencia social tanto en los administrados como en los servidores públicos, quienes en muchos casos abusan tanto de sus derechos como de sus deberes como ciudadanos colombianos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angarita B., L. C. (5 de junio 1992). Sentencia T-406/92. *Precedente judicial en Estado social de derecho*. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm> el 12 de noviembre de 2014.

Brito, F. (2010) *Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional*. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez.

Cepeda E., M.J. (5 de diciembre 2002). Sentencia T-1094/02. *Precedente judicial en derechos constitucionales de las víctimas de desastres nacionales y de los deberes correlativos en cabeza del Estado*. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.redjurista.com/Documents/st109402.aspx> el 11 de noviembre de 2014.

Cepeda E., M.J. (16 de agosto 2007). Sentencia T-646/07. *Precedente judicial en alcance del derecho de petición y el contenido de la respuesta que al mismo se de*. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-646-07.htm> el 11 de noviembre de 2014.

Cifuentes Muñoz, E. (24 de septiembre de 1992). Sentencia 540/92. *Precedente judicial en cuanto a vulneración de los derechos fundamentales en la prestación de lo servicios públicos*. Bogotá. Corte Constitucional.



*Constitución Política de Colombia 1991*. (2011). Bogotá. Subdirección Imprenta Distrital – DDDI.

Congreso de Colombia. ((4 de mayo de 2011). *Ley 1444 de 2011*. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Manual de estructura del Estado*. Tomo 2. Bogotá.

De P, J. (1949). *Ensayo de una teoría de fomento en el derecho administrativo*. Bogotá. Revista de Estudios Políticos.

García, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial S.A.

Gómez, H. (1999). *¿Para dónde va Colombia? Compilación y análisis de Hernando Gómez Buendía. Un coloquio abierto entre:* Bogotá. TM Editores Colciencias.

Gómez, J.A. (2011). *Derechos humanos y Estado social de derecho*. Cúcuta. Litografía Nueva Granada.

Jellinek, G. (1983). *Teoría general del Estado*. Ediciones Lex Ltda.

Jeze, G. (2007). *Colección grandes maestros del derecho administrativo. Volumen 2. Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores*. México. Editorial Jurídica Universitaria, S.A.

Jornada de Pozas, L. (1949). *Ensayo de una teoría de fomento en el derecho administrativo*. España. Revista de estudios políticos.

López, B. (2011) *El concepto de administración pública*. Revista Plaza Pública. Recuperado de <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-concepto-de-administracion-pública> el 11 de noviembre de 2014.

López, L. y Aguiar de Luque, L. (2009). *Las constituciones de Iberoamérica. Volumen I*. Madrid. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

López, L. y Aguiar de Luque, L. (2009). *Las constituciones de Iberoamérica. Volumen II*. Madrid. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

Martínez Caballero, A. (03 de noviembre de 1992). Sentencia T-578/92. *Procedencia de la acción de tutela. En el caso concreto el derecho fundamental al servicio de acueducto y alcantarillado no está directamente relacionado con los derechos fundamentales de las personas naturales*. Bogotá. Corte Constitucional. Recuperado de [190.25.255/esign/MAESTRIA/dvd2](http://190.25.255/esign/MAESTRIA/dvd2) el 27 de mayo de 2015.

Marquardt, B. (2011) *Los dos siglos de Estado constitucional en América Latina (1810-2010) Historia constitucional comparada. Vol. I*. Bogotá. Stilo Impresores Ltda.

Marquardt, B. (2011) Los dos siglos de Estado constitucional en América Latina (1810-2010) Historia constitucional comparada. Vol. II. Bogotá. Stilo Impresores Ltda.

Marzal, A., Supiot, A., Carby-Hall, J., Amoroso, B., Carabelli, U., Veneziani, B., Suárez, F., Mückenberger, U., Rebhahn, R. y Lyon-Caen, G. (1997) *Crisis del estado de bienestar y derecho social*. Barcelona. José Ma. Bosch, editor.

Monroy, M.G. (2002). *La interpretación constitucional*. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional.

Montaña, A. (2005). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Olano, H. A. (2004) *Preguntas y respuestas de derecho constitucional colombiano y teoría general del Estado*. Bogotá. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Parada, R. (2012) *Derecho administrativo. I Parte general*. Madrid. España. Ediciones jurídicas y sociales.

Penagos, G. (2007). *Derecho Administrativo nuevas tendencias. Tomo II. Parte Especial*. Bogotá. Ediciones Doctrina y Ley.

Pérez, A.E. (2004). *Los derechos fundamentales*. Madrid. Editorial Tecnos.

Puentes, G. (2009). *La carrera administrativa en el marco de la función pública*. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.

Rebelo, M., Salgado, A. (2013). *Derecho administrativo general. Tomo I. Introducción y principios fundamentales*. Traducción del portugués Martha Esperanza Ramos de Echandia. Bogotá. Editorial Leyer.

Restrepo, M. A. (2007). *El derecho administrativo en los albores del siglo XXI*. Bogotá. Universidad del Rosario.

Varela, E. (2008). *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos*. Bogotá. Ecoe Ediciones.

Wilensky, H. L. (1975) *El Estado de bienestar e igualdad*. California. University Of California Press.

Younes, S. (2005) *Estado social de derecho*. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda.

Villar, L. (2007). *Estado de derecho y estado social de derecho*. Recuperado de: <http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3400539.pdf>. Revista Derecho del Estado N° 20, diciembre de 2007. Recuperado el 11 de noviembre de 2014.