

LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

JORGE LUIS RODRÍGUEZ HERNANDEZ

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007**

LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

JORGE LUIS RODRÍGUEZ HERNANDEZ

**Monografía presentada para optar el Título de
Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesor:
Dr. LUIS ANTONIO CARVAJAL ARGOTY**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007**

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de
responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1 del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966
Emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACION

APROBADO

Dr. LUIS CARVAJAL ARGOTY
Asesor

DRA. PILAR FAJARDO
Jurado

Dr. RUTH AMALFY RAMIREZ
Jurado

RESUMEN

Los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa constituyen un tema de vital importancia para el derecho público y la ciencia jurídica administrativa vigentes. A partir de un conjunto de exigencias y transformaciones, presupuesto de la existencia misma del modelo de Estado adoptado en la Constitución Política de 1991, se requiere de toda una organización estatal preparada para velar por la óptima consecución de fines y cargas establecidas constitucionalmente; desde esta nueva perspectiva le corresponde a esta área del derecho y en particular, a la disciplina científico-administrativa el estudio del contenido jurídico-público de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia para, entrar a formular sus construcciones científicas.

Los principios en cuestión representan una nueva exigencia jurídica para el Estado administrativo, entendido como aquel escenario en el que, de acuerdo con el mandato constitucional de actuación positiva en los diversos órdenes sociales, aseguren el efectivo desarrollo de valores, derechos y bienes consagrados y protegidos por la Constitución, del Estado social de derecho.

Estos principios constituyen verdaderos propulsores de la dinámica intervencionista del Estado, ya que de su consagración constitucional se materializan como fines a seguir por parte de la administración pública.

Lo que se ventila es la legitimidad misma del Estado social en términos de gestión-resultado, en el marco de una legalidad moderada y renovada que se interesa, además, por la consecución real de metas y fines.

Se busca profundizar la tensión existente entre lo jurídico-pública y las normas de gestión jurídico-privadas, con el ánimo de encontrar un equilibrio que permita la convivencia de los valores libertad, igualdad y solidaridad a la luz del Estado social de derecho, de donde resulte favorable la consecución de principios altamente sociales y simultáneamente se respete y garantice el modelo económico constitucionalmente vigente.

ABSTRACT

The constitutional principles of effectiveness and administrative efficiency constitute a topic of vital importance for the public right and the effective administrative artificial science. Starting from a group of demands and transformations, budget of the same existence of the pattern of State adopted in the Political Constitution of 1991, is required of an entire prepared state organization to look constitutionally after the good attainment of ends and established loads; from this new perspective it corresponds to this area of the right one and in particular, to the scientific-administrative discipline the study of the content juridical-public of the constitutional principles of effectiveness and efficiency for, to enter to formulate their scientific constructions.

The principles in question represent a new artificial demand for the administrative State, expert as that scenario in the one that, in accordance with the constitutional command of positive performance in the diverse social orders, assure the cash development of values, rights and consecrated goods and protected by the Constitution, of the social State of right.

These principles constitute the dynamic interventionist's of the State true propellers, since of their constitutional consecration they are materialized like ends to continue on the part of the public administration.

What is ventilated is the same genuineness of the social State in administration-result terms, in the mark of a moderate and renovated legality that he/she is interested, also, for the real attainment of goals and ends.

It is looked for to deepen the existent tension between the juridical-public thing and the juridical-private administration norms, with the spirit of finding a balance that allows the coexistence of the values freedom, equality and solidarity by the light of the social State of right, of where it is favorable the attainment of highly social principles and simultaneously it is respected and guarantee the economic pattern constitutionally effective.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	8
1. ANTECEDENTES HISTORICOS	11
2. LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA COMO NOCIONES EXTRAJURIDICAS	15
2.1 EN MATERIA ECONOMICA	18
2.2 EN MATERIA ADMINISTRATIVA	19
3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	23
4. ¿LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA CONSTITUYEN UN ARGUMENTO QUE ENVUELVE LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?	34
4.1 DESCRIPCION DEL PROBLEMA: “CRISIS” DEL TERMINO ESTADO SOCIAL Y HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	34
4.2 LA MODERNIZACION DEL ESTADO COMO PRESUPUESTO DE UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EFICAZ Y EFICIENTE	40
4.3 LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO QUE SOPORTAN LA EXISTENCIA DEL ESTADO SOCIAL	48
5. CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCIÓN

Los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa constituyen un tema de vital importancia para el derecho público y la ciencia jurídica administrativa vigentes. En este orden de ideas, a partir de un conjunto de exigencias y transformaciones, presupuesto de la existencia misma del modelo de Estado adoptado en la Constitución Política de 1991, se requiere de toda una organización estatal preparada para velar por la óptima consecución de fines y cargas establecidas constitucionalmente.

Desde esta nueva perspectiva le corresponde a esta área del derecho y en particular, a la disciplina científico-administrativa, es decir, aquella encargada del examen de la administración pública, bien sea desde el punto de vista descriptivo de cómo se evidencia al interior de la sociedad (ser), o desde un enfoque encaminado a argumentar lo que idealmente constituiría la correcta expresión de esa administración a nivel social (debe ser), el estudio del contenido jurídico-público de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia para, con base en el alcance del mismo, entrar a formular sus construcciones científicas. Precisamente, el derecho administrativo no puede idearse por fuera de su relación con las normas constitucionales que le orientan, por lo que cualquier construcción científica que de esta rama del derecho se pretenda elaborar, debe contener un mínimo referente a la materia constitucional.

Del mismo modo, los principios en cuestión representan por sí solos una nueva exigencia jurídica para el Estado administrativo, entendido como aquel escenario en el que, de acuerdo con el mandato constitucional de actuación positiva en los diversos órdenes sociales para asegurar el efectivo desarrollo de valores, derechos y bienes consagrados y protegidos por la Constitución, el Estado social de derecho se manifiesta, por lo que tanto en su estructura como en su actividad debe ajustarse al deber jurídico que en estos se encuentra incorporado.

Sin embargo, la eficacia y la eficiencia administrativa no siempre tuvieron tal fuerza rectora, permaneciendo, por ende, confinados del interés del derecho público durante un significativo periodo de tiempo. Así, la incorporación constitucional de los citados principios debe ser ilustrada como respuesta a la evolución del modelo de Estado y de su actividad, lo cual nos impone la labor de determinar el cuándo y el por qué de ese proceso de reivindicación, por parte del derecho público, de todo

un conjunto de principios, valores y derechos como criterios orientadores de la actividad y la organización administrativa.

Puestas así las cosas, los principios y valores se consideran como parte integrante de contenido dogmático de la constitución. Indistintamente, por principios constitucionales entendemos aquellas normas que establecen un deber ser específico del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial y que, a su vez, se diferencian de los valores en cuanto poseen una mayor especificidad que les permite ser aplicados de forma más directa e inmediata.²

De manera análoga, los principios constituyen verdaderos propulsores de la dinámica intervencionista del Estado, ya que de su consagración constitucional se materializan como fines a seguir por parte de la administración pública.

Ahora bien, la eficacia y la eficiencia administrativa deben ser entendidas como nociones originarias de disciplinas extra jurídicas, principalmente de las ciencias económica y administrativa, en donde poseen contenido y alcance propios. Con todo, estas aceptaciones han sido tomadas por el derecho público vigente para ser incorporadas al estatuto constitucional de la administración y una vez implantadas adquieren un contenido jurídico-público que impone al aparato estatal un deber jurídico en términos de mandato.

Conforme lo anterior, el estudio de la incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa nos conduce, imprescindiblemente, a buscar algunos elementos de respuesta a la siguiente pregunta, de orden general, a saber: ¿Cuál es el contenido y alcance jurídico-público que las nociones eficacia y eficiencia administrativa adquieren una vez son incorporadas al estatuto constitucional de la administración a manera de principios integrantes del mismo? Y, en igual sentido, en qué consiste el deber jurídico de la administración contenido en los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa.

En tal caso, la ciencia jurídica administrativa sólo retomaría este enfoque de su actividad a partir del momento en que comienzan a registrarse transformaciones en la idea rígida y originaria de legalidad y su consecuencia de permitir la reivindicación de valores, derechos y principios como criterios que orientan la actividad y la organización administrativa.

De ahí que las nociones de eficacia y eficiencia, originarias de ciencias extra jurídicas, sean incorporadas al estatuto constitucional de la administración y

² Corte Constitucional. Sentencia T- 406 de 1992 M. P. Ciro Angarita Barón.

dotadas de el contenido jurídico-público que adquiere significativa trascendencia ante el panorama actual en que se vislumbra un conjunto de fenómenos que se identifican con el término crisis del estado social y su consecuencia jurídica de huída del derecho administrativo, bajo el argumento de estar dando cumplimiento al contenido de los citados principios, y que afecta a la generalidad de la actividad estatal pero, especialmente, a lo que se refiere a la dinámica prestacional que se encuentra estrechamente vinculada a las finalidades estatales en que se materializa la noción de interés general.

No obstante, se busca aseverar que la incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa y las consecuencias que de la misma se derivan, a modo de efectivas prestaciones en cabeza de la administración pública tendientes a construir el adecuado escenario para el desarrollo de derechos y bienes consagrados constitucionalmente, es independiente a la aludida crisis del Estado social, pues el valor de estos principios no depende de la estabilidad de la extensión y las particularidades de la actividad estatal, sino de la presencia de Funciones públicas a cumplir a modo de actividad administrativa.

En definitiva, lo que se ventila en el tema que nos ocupa es la legitimidad misma del Estado social en términos de gestión-resultado, en el marco de una legalidad moderada y renovada que se interesa, además, por la consecución real de metas y fines. Se trata de evitar un ambiente eventualmente perjudicial para la realización de los derechos de segunda y tercera generación, ya que es exactamente el nuevo alcance que se predica de estos derechos, derivado de los valores igualdad y solidaridad, lo que comporta una alta carga de vinculación de éstos con un preciso comportamiento del aparato estatal.

Se llevará a cabo una pesquisa del origen y sucesivo desarrollo de la ciencia jurídica administrativa que nos permita determinar el enfoque de estudio de la misma, y junto con el examen de las consecuencias que para la administración pública y el derecho administrativo tuvieron las transformaciones del principio de legalidad se buscará proporcionar una respuesta al interrogante aquí señalado.

Igualmente, se plantea lo relacionado con la modernización del Estado como presupuesto de una actividad administrativa eficaz y eficiente, y el problema de la huída del derecho administrativo. A propósito, se busca profundizar en el examen de la tensión existente entre lo jurídico-pública y las normas de gestión jurídico-privadas, con el ánimo de encontrar un equilibrio que permita la convivencia de los valores libertad, igualdad y solidaridad a la luz del Estado social de derecho, de donde resulte favorable la consecución de principios altamente sociales y simultáneamente se respete y garantice el modelo económico constitucionalmente vigente

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Producto de la supremacía del principio aristo-monárquico se impone lentamente en Europa todo un sistema tendiente a garantizar la estabilidad social y a superar el caos tras la caída del imperio romano. A partir de este principio se genera la concentración del poder en un reducido grupo de familias, lo cual trae consigo un creciente desequilibrio en la titularidad de la tierra, considerada la principal fuente de riqueza, y el fraccionamiento del poder político que caracteriza al periodo medieval. El grueso de la población era el encargado de los oficios agrícolas, de los empleos subalternos, del desempeño de labores industriales incipientes y del ejercicio de una actividad comercial precaria, carente de una masiva colocación de los productos en el mercado, al producirse en los feudos lo preciso para la satisfacción de sus propias necesidades.

Progresivamente el continente europeo fue encontrándose inmerso en una nueva realidad, en la cual, señores terratenientes y el alto clero lideraban todo un sistema de organización social y política, en el que la minoría privilegiada sometía a la gran mayoría que no cuestionaba su condición. Al no existir una estructura administrativa en cabeza del Estado, caracterizaba a este régimen el ejercicio gratuito y no sometido al derecho, por parte de la aristocracia, de funciones públicas a cambio de una absoluta obediencia y respeto. Existía todo un complejo en el que solo después de alcanzada una cierta estabilidad política y social, se reconocieron limitadas facultades a determinados sectores organizados.

Sin embargo, bien entrado el siglo XI Europa se encontraba en un periodo de prosperidad. La época de las grandes invasiones había terminado y se advertía un crecimiento dinámico de una población ya asentada. En consecuencia, reaparecen la vida urbana y el comercio a gran escala y se despliega una sociedad y fina cultura que fueron complejas y transformadoras, impulsando el largo proceso de consolidación del Estado moderno a través del triunfo progresivo y absoluto del principio aristo-monárquico como elemento legitimante en la titularidad del poder.

Entre las principales transformaciones encontramos la reactivación comercial, impulsada por la tesis mercantilista que pregonaba la acumulación de riqueza y un modelo de masiva circulación de los productos; el surgimiento de un sistema bancario de origen italiano que sucesivamente fue invadiendo al resto del territorio europeo; la búsqueda de nuevas rutas comerciales y de nuevos productos que

culminaría en los procesos de colonización en otros continentes y en el resurgimiento del transporte marítimo; el renacimiento de los centros urbanos y de la actividad cultural y artística al interior de los mismos; la conmoción y el descubrimiento espiritual en búsqueda de la experiencia directa con Dios, que desembocaría en las reformas protestantes y en el individualismo; los nuevos inventos, como la imprenta, que permitieron retomar el pensamiento clásico y el cuestionamiento de viejos dogmas medievales; y la aparición de la clase social burguesa conformada por comerciantes, artesanos, pequeños industriales y banqueros independientes, que lentamente acumularon grandes capitales y fueron inmiscuyéndose en las nuevas identidades políticas que conducirían al triunfo del Estado nacional moderno. De este modo, las raíces de la edad moderna pueden localizarse en medio de la disolución del mundo medieval, en medio de su crisis social, económica y cultural.

La dispersión del poder político como eje garantizador de las condiciones de vida en sociedad pronto carecería de sentido, surgiendo nuevas necesidades de carácter general que demandarían una organización administrativa. Así, se requirió de un punto central en el que convergieran todos y cada uno de los focos de poder dispersos, con miras a concentrar esfuerzos en la realización de intereses comunes como la seguridad³ y la administración de justicia⁴, y a satisfacer los deseos nacionalistas de quienes se identificaban en sus tradiciones y costumbres, lo que generó una tensión entre aristócratas y monarcas y una progresión en el principio aristo-monárquico mediante la conformación de fuertes monarquías absolutistas de la que será producto una nueva realidad europea: la edad moderna.

Concentrado el poder en manos del rey, se hizo necesaria la ampliación del sector central de la administración de los estados monárquicos con el fin de cumplir con las funciones públicas producto de la nueva realidad imperante. En el *Ancien Régime* la soberanía⁵ pertenecía por derecho propio al monarca, en cuya persona se concentraban los que serían los tres poderes, por lo que se fue formando toda una burocracia encargada de apoyarlo en su gestión. Sin embargo, el hecho de que

³ Esta situación es descrita por Jaime Orlando Santofimio, quien manifiesta que todas estas nuevas circunstancias condujeron a un significativo aumento de la confianza del monarca ante los infra y supra poderes. *Introducción a los conceptos de la administración pública administrativa tomo I*, 2002, p.200.

⁴ Al respecto, AUGUSTO HERNANDEZ sostiene que las funciones del Estado, estaban disgregadas en el medioevo de tal manera que no existía una concepción unitaria del derecho del gobierno de la justicia del presupuesto ni de los impuestos. AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA, *las ideas políticas en la historia 1997*, p. 190.

⁵ VIDAL PERDOMO, al explicar el contenido y alcance de la expresión, hace una descripción de cómo la teoría de la soberanía se origina en este periodo con el ánimo de distanciar el poder del rey de las ataduras medievales. JAIME VIDAL PERDOMO, *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, 6^a Edición 1996 , p.68.

las funciones públicas no continuaran siendo una expresión incuestionable del derecho de propiedad del señor feudal no significa que la actividad del monarca haya sido objeto de argumentación o crítica por parte de una disciplina especializada. Se creía que por realizar la función legislativa el soberano no podía ser objeto de la ley fruto de su labor.

Situación diferente a la vivida en Europa continental se registró en Inglaterra, en donde el absolutismo monárquico no había logrado imponerse a lo largo del siglo XVII dada la función activa del parlamento, el cual asumió la labor crítica y orientadora de la actividad del Ejecutivo, y toda una serie de privilegios y prerrogativas fruto de la tradición británica.

En este orden de ideas, es preciso resaltar cómo la facultad de fijar los impuestos continuó en la Cámara de los Comunes, cuyos miembros no heredaban curules, sino que eran elegidos, lo cual les daba una mayor libertad frente a la Corona, y en la Cámara de los Lores, lo que les imponía un mayor dinamismo en las políticas de dirección del Estado que limitaba el campo de decisión del soberano, no obstante, sin que esto implicara la sustitución del principio aristo-monárquico.

Del mismo modo, se expide en 1689 el English Bill of Rights, el cual constituye "an Act declaring the rights and liberties of the subject and settling the succession of the Crown", cuya principal importancia radica en precisar las reglas del manejo del poder entre el parlamento y la Corona; así, por ejemplo, se prohíbe a la autoridad real suspender las leyes o su ejecución sin consentimiento del poder legislativo y en materia de derechos, se indica cómo pueden los individuos presentar peticiones al rey, siendo ilegal cualquier procesamiento u obligación de impuestos en represalia a dicha petición.

En cuanto al régimen jurídico ajustable al gobierno del monarca, es necesario indicar que, a pesar de que en el período medieval se fue gestando toda una serie de categorías tendientes a orientar la actividad pública, solo a partir de la consolidación del Estado moderno en la forma de monarquías absolutistas se encuentran vagas referencias a la ciencia jurídica de la administración. El principal antecedente lo encontramos en incipientes especulaciones y análisis que se dieron al interior de la denominada ciencia de la política⁶ que se impone a lo largo del siglo XVII en países como Francia, Austria y España, y que se caracterizan por constituir un esfuerzo aislado en la formación de toda una disciplina independiente que describa y oriente la conducción de lo público.

⁶ Sobre el contenido y alcance del término. SANTOFIMIO Ob. Cit. T.I. p.214

Sin embargo paralelamente a estos cambios comenzaban a decaer las instrucciones que soportaban la idea del *Ancien Régime* lo cual generó una profunda crisis de aceptación del principio arista-monárquico, que ya no podía servir como legitimante al poder dentro de una sociedad con nuevos intereses, entre los cuales destaca la creciente preocupación por la gestión de lo público. Pronto reaparecerían el miedo y el caos dando paso a un escenario distinto: *la Revolución*.

2. LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA COMO NOCIONES EXTRAJURIDICAS.

Se procederá al análisis de la eficacia y la eficiencia como nociones originarias de disciplinas no jurídicas, esto, con el fin de exponer la forma en que son empleadas por algunas de las asignaturas que se encargaron de argumentar el deber ser de la administración pública durante el periodo de supremacía absoluta del principio de legalidad y de llenar el vacío creado una vez la ciencia jurídica administrativa descuidó la parte deontológica de su estudio, para luego entrar a analizar el alcance que adquieren al incorporarse al estatuto constitucional de la administración.

La marcha hacia una sociedad industrializada y ampliamente diversificada en una multiplicidad de grupos sociales acarreó el surgimiento de necesidades en la mayoría, de componente social del Estado, las cuales, ante la incapacidad de los procesos de autorregulación propios de los diversos órdenes sociales, verbigracia el mercado económico, requirieron de la intervención estatal, desplegando un incremento e intensificación de las responsabilidades a su cargo y de las normas de gestión pública. A este tenor, la injerencia del Estado en las diversas esferas comunitarias es expresión del principio de Estado social y obedece a cambios de corte reciente⁷, entre los cuales podemos citar, la depresión económica de finales de los años veinte y comienzos de los treinta; las dos guerras mundiales -y los esquemas económicos durante ellas adoptados- y el -crecimiento económico prolongado propio de sistemas capitalistas con fuerte injerencia administrativa.

Con todo, a partir de la década de los setenta se aprecia una reversión en el proceso de expansión permanente del aparato estatal y de las diversas normas de mediación y de ejecución administrativa en actividades asistenciales, de prestación de servicios públicos y, de iniciativa económica. *La crisis del Estado Social*, término con el cual la doctrina alude a este fenómeno, implica el abandono de la actividad estatal directa, el reforzamiento de la actividad de dirección, vigilancia y control, y la sujeción de la actividad económica a la libre competencia del mercado.

En consecuencia, desde el punto de vista jurídico resulta neurálgico que la aludida crisis presuponga una preferencia por las normas de gestión privadas con una

⁷ En este sentido, ANTONIO BALDASSARE manifiesta que el reconocimiento de los derechos sociales y la institución de un moderno Estado se consolida específicamente en el curso del medio siglo. BALDASSARRE ANTONIO, *Los derechos sociales* p. 5

relativa emancipación del estatuto constitucional de la administración y de los controles proporcionados por el derecho administrativo, creando, de esta manera, un ambiente eventualmente desfavorable para la realización de los derechos de segunda y tercera generación, ya que es justamente la nueva dimensión que predica de estos derechos, derivada de los valores igualdad y solidaridad, lo que comporta una alta carga de vinculación de éstos con un preciso comportamiento del aparato estatal.

No obstante, se advierte la reciente preocupación, por parte de la ciencia jurídica administrativa, en sondar la tensión existente entre las Normas de gestión jurídico-públicas y el manejo empresarial jurídico-privado, con el ánimo de buscar un equilibrio que permita garantizar el modelo de libertad individual y un sistema económico capitalista, pero, al mismo tiempo, realizar los derechos sociales y corregir las disfuncionalidades presentes en una economía de mercado.

De tal manera que, resulta significativo emprender la indagación sobre el contenido y alcance de los principios de eficacia y eficiencia administrativa, como criterios útiles en el proceso de legitimación, en términos de gestión-resultado, de la administración pública. Se trata de buscar modelos que conduzcan a superar la imagen ineficiente del aparato estatal en la consecución de las políticas públicas, en la solución de los graves problemas socio-económicos, por ende, de desmitificar la sobre valoración simultánea del crédito de la eficacia y la eficiencia de la acción privada, la cual, muchas veces, sirve a modo de excusa para disimular el escape de la actividad estatal a los controles proporcionados por el derecho administrativo.

Se trata de proporcionar una respuesta al interrogante relacionado con cuál es el sentido que obtienen las voces eficacia y eficiencia al figurar como nociones jurídico-públicas, toda vez que entran a hacer parte de la Constitución a partir de las transformaciones sufridas por el principio de legalidad y de la iniciación de los procesos de reivindicación de valores, derechos y principios como criterios que orientan la organización y la actividad administrativa.

Una acepción general del término eficacia la encontramos en el Diccionario de la Real Academia⁸; de acuerdo con esta definición eficacia expresa la virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. En un mismo sentido, El Diccionario del uso del español de María Moliner define el vocablo eficacia como cualidad de eficaz,

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española 21^a ED. Madrid 1992. p 792.*

atribuible más a cosas que a personas, sobre todo a aquellos objetos que producen el efecto o prestan el servicio que les es inherente o asignado.⁹

A este tenor, podemos afirmar que para que alguien o algo ostente la calidad de eficaz es necesario que goce de fuerza, virtud, poder y actividad para la consecución del objetivo al cual se encuentra destinado, es decir, que sea diligente en la tarea de hacer efectiva una intención de otra establecida. Precisamente, y siguiendo lo expuesto por LUCIANO PAREJO en su estudio sobre eficacia como principio de la administración, esta evoca la obtención intencionada de una realidad como consecuencia de la acción de un sujeto competente para obrar.¹⁰

Por su parte, el vocablo eficiencia presenta una acepción que se refiere más bien a la capacidad de la actividad dirigida al cumplimiento de un fin determinado, que a la producción real del efecto perseguido. Justamente, denota la virtud y facultad para lograr un efecto, así como la acción con que se logra el mismo. Punto menos él termino alude a una virtud para hacer una cosa y a la acción con que esta se muestra. En tal caso, podemos colegir que cuando se apunta al término eficiencia busca hacer énfasis más en la acción dirigida a producir el resultado que en el resultado mismo. Se aprecia, a rasgos generales, una diferencia con el término eficacia.

Paralelamente, la eficiencia se usa en sentido de calidad de eficiente, con lo cual se asigna a la persona o cosa que perfectamente alcanza la labor a la que se encuentra asignada, pudiéndose hablar, por ende de organizaciones eficientes y de personas capaces, eficientes, aptas o competentes. Así la eficiencia requiere que se cuente con los medios necesarios para poder alcanzar el resultado deseado, u la mayor habilidad en la utilización de los mismos, con lo cual se afirma que la persona y organización que mejor optimice los recursos, adecuando medios a fines, posee el mal alto grado de competencia.

Las voces eficacia y la eficiencia son originarias de ciencias extrajurídicas como la económica y la administrativa, por lo tanto es importante detenernos en el análisis del contenido y alcance que poseen ambas nociones en cada una de estas disciplinas.

⁹ MARIA Moliner, *Diccionario del uso español* 1982, p. 1056

¹⁰ Al respecto LUCIANO PAREJO sostiene que una acepción general de la idea de eficacia se encuentra estrechamente vinculada al término efectividad. PAREJO ALONSO. Eficacia y Administración cit. P. 91

2.1 EN MATERIA ECONÓMICA

La eficacia y la eficiencia presentan un contenido diverso. Al respecto, es importante resaltar como el enunciado eficiencia adquiere una mayor importancia al expresar la facultad para conseguir un objetivo con el menor consumo posible de recursos y, en un sentido estricto, la ausencia de despilfarro o utilización de los recursos económicos que reporta el máximo nivel de satisfacción posible con los factores y la tecnología dados. Con esto, se alude al empleo efectivo de los recursos disponibles¹¹, minimizando su uso, en función de una mayor productividad.

La eficiencia se asemeja a la palabra inglesa efficiency, la cual podría ser utilizada como sinónimo de las expresiones productividad y rendimiento, no obstante formular mejor que estas la idea de toda una dirección organizacional y de un proceso de intelectualización del esfuerzo, a fin de obtener el mejor rendimiento de los medios invertidos en la meta por alcanzar. Por ende, la eficiencia no se predicaría de los factores que intervienen en el proceso productivo, como la materia prima, pero si de una técnica, empresa o de los sujetos que participan en el proceso de producción a manera de agentes.

Por su parte, es preciso indicar que la voz eficiencia adquiere diferentes acepciones en materia económica. Esencialmente, se distingue entre eficiencia empresarial, concebida como la cualidad que se predica de la actuación industrial consistente en la minimización de los medios en el logro del fin establecido; eficiencia de la asignación de recursos o efficient allocation, como medida de la mayor o menor capacidad de los múltiples sistemas económicos para satisfacer las necesidades igualmente económicas de los agentes que la componen y al menor costo; eficiencia económica, expresada en términos de patrón de idoneidad de las técnicas productivas que surge de valorar la utilización de los recursos productivos en forma de costo monetario; eficiencia técnica, predictable de los variados métodos prácticamente efectivos para producir un bien midiendo la relación entre recursos y resultados físicos y, por ende, menos estricta que la eficiencia marginal del capital, a través del cual “se establece la brecha de existencias de capital de beneficio máximo contando el tipo de interés del mercado” y, por último, eficiencia marginal de capital, como concepto que pertenece a la teoría keynesiana de la inversión consistente en un tipo de deducción que suministra una proporción entre los

¹¹ Al respecto LUCIANO PAREJO afirma que la eficiencia económica sirve como criterio al objetivo de trasladar los recursos limitados de la sociedad a una relación adecuada a los fines deseados. PAREJOALFONSO. Ob. Cit., p. 93

beneficios que se espera un bien de capital alcance y el precio de oferta que tiene efectivamente en el mercado de bienes nuevos de capital.

Por el contrario, el término eficacia denota la cualidad de la actuación empresarial que consiste en obtener la meta establecida y se relaciona con el logro de los fines sociales de forma tal que cuando se logra un fin específico, se califica la acción de eficaz. A la par, es definida por PAUL SANULSON Y WILLIAM NORDHAUS como “el grado en que alcanzan los objetivos propuestos”. De esta manera, podría afirmarse que los conceptos de eficacia y eficiencia en materia económica se complementan en la descripción de la actualización administrativa, ya que el primero se refiere al cumplimiento de la meta propuesta, mientras que el segundo a la manera en que se llega a la misma. Así, la eficacia atiende más a conseguir el resultado, al mismo tiempo que la eficiencia se centra en obtenerlo de la mejor manera posible.

2.2 EN MATERIA ADMINISTRATIVA

En un mismo sentido, los conceptos eficacia y eficiencia han venido adquiriendo una muy fuerte influencia en todo lo concerniente a la ciencia administrativa. A propósito, se resalta su cada vez mayor utilización como respuesta a problemas de gestión y orden institucional, incluso hasta el punto de permitir hablar de eficacia y eficiencia de la organización, entendida esta como la estructura social que reúne o sobre la cual convergen, recursos humanos, económicos y técnicos para la consecución de un fin determinado que exprese las metas y los objetivos comunes.

Conforme a lo establecido en el párrafo anterior, las voces eficacia y eficiencia administrativa sirven como herramientas en la determinación de la composición organizacional y de los métodos a seguir con el ánimo de obtener el más alto nivel de rendimiento y productividad. Precisamente, la generalidad de la doctrina en ciencia administrativa edifica la denominada teoría general de los sistemas como marco operacional dentro del cual se realizan los procesos y las técnicas de selección del orden organizacional y sus procedimientos. De suerte que la organización es eficaz y eficiente cuando escoge y logra implementar la forma y actuación que le permite subsistir en el escenario económico.

Sin embargo, autores como KATZ ROSENWEIG¹² se oponen al rumbo trazado por la teoría general de los sistemas, puesto que consideran que se desatiende la

¹² Para LUCIANO PAREJO, la teoría general de sistemas tiende a considerar las organizaciones como sistemas abiertos asimilables a sistemas biológicos que interactúan en la esfera en que se hallan transformando la energía con que cuentan en un nuevo producto. PAREJO ALFONSO, *Eficacia y Administración..*, cit., p. 95

artificialidad que caracteriza al modelo y se descuida la incidencia de la organización en el suprasistema. Los aludidos autores, por ende, buscan adoptar una postura que imponga una valoración de la eficacia y la eficiencia condicionada a múltiples criterios, degenerando, de esta manera, en conceptos indeterminados y pertenecientes a un conjunto abierto, por lo que cualquier evaluación que se pretenda realizar, deberá desarrollarse, como mínimo, en atención a los niveles de entorno organizacional, del que posea la unidad social como sistema y de aquel propio de las partes o subsistemas que la integran.

De lo anterior, la eficacia y la eficiencia deben emplearse como herramientas que operen en paliación del esquema input-actividad organizacional-output, pero en procura de no excluir alguno de los tres estadios de evaluación y en razón de índices que reflejen el estado interno y la salud de la organización, siempre y cuando no se circunscriban a la aplicación exclusiva de criterios económicos.

En lo que se refiere a las organizaciones públicas, estas registran un contexto bastante divergente de aquel en que se desenvuelven las particulares. Al respecto, LUCIAN PAREJO manifiesta que este prototipo de administraciones se mueve y opera en un escenario de objetivos inciertos, indefinidos y poco estables, por lo cual la consecución de las metas deseadas resulta una labor que requiere niveles mayores de eficacia, como criterio que mide la relación entre objetivos trazados y conseguidos.¹³

Asimismo, la administración pública se encuentra en un estado de limitación de los recursos a su cargo que impone la tarea de prestar más atención a la eficiencia económica, la cual, tal y como se señalo en paginas anteriores, es bastante estricta en la exigencia de minimizar la utilización de los medios disponibles.

De otro modo, se acentúa en como los factores de gestión y organización resultan claves para que la estructura no sea ineficiente, es decir, logre reducir al máximo los costes de la actividad que adelanta, al mismo tiempo que consigue el mejor y mayor numero posible de resultados. Así, para autores como LUCIANO PAREJO la gestión de lo público presenta dificultades que detienen y entorpecen los procesos de erradicación de la ineficiencia productiva y de servicio en el cumplimiento de metas y fines.

En primer lugar, plantea el problema de la definición y medición de los resultados; seguidamente, expone como la imperfección en los indicadores de alcances

¹³ Según PAREJO ALONSO, la eficacia debe manejarse en el campo de la administración de las organizaciones como noción referida a la relación entre input y output. PAREJO ALFONSO O. cit., p 96

imposibilita la captación de diferencias cualitativas entre las diversas actividades que adelantan la administración; en tercer lugar, enseña como la restricción de la discrecionalidad de la gestión, de oportunidades e incentivos a los directivos de las organizaciones, imposibilita la búsqueda de vías y procedimientos tendientes a minimizar los costos en razón de una mayor eficiencia económica y, por último, presenta la cuestión relacionada con la imbursación de las disyuntivas por parte de los funcionarios públicos, con el ánimo de evadir cualquier evaluación futura.¹⁴

De conformidad con los problemas planteados en el párrafo precedente, una incipiente solución se podría encontrar en una buena gestión de los recursos humanos encaminada a lograr una mayor eficiencia. De acuerdo con CHIAVENATO, un correcto manejo de este recurso debe incluir: 1. Capacidad de la administración para encontrar fuerza laboral adecuada; 2. Niveles elevados de moral de los empleados y satisfacción en el trabajo; 3. Buenas relaciones interpersonales y buenas relaciones entre los departamentos o subsistemas que integran la organización; 4. Conocimiento respecto de los objetivos globales de la empresa; 5. Utilización adecuada de fuerza laboral calificada y 6. Eficacia empresarial para adaptarse al ambiente externo.

Debe considerarse el hecho de que una organización solo existe en la medida en que dos o más personas agrupan sus esfuerzos en búsqueda de objetivos comunes, imposibles para la iniciativa individual, por lo que la eficacia y la eficiencia con los que se ocupa una posición o puesto de trabajo determina, entre otros aspectos, la productividad, los costos operativos, las utilidades y el posicionamiento que la actividad organizacional, en términos de aceptación e imagen de bienes y servicios tengan en el mercado.

Factores como la eficiencia operativa y la eficiencia adaptativa¹⁵ se juzgan de necesaria aplicación ante el panorama que se registra en el sector público, puesto que llevan al mejoramiento de actividades estratégicas a nivel organizacional, tales como la formulación precisa de objetivos, la planificación a corto, mediano y largo plazo, la reformulación de las estrategias y fines, y el acceso a la información y su correcto empleo. Con lo cual, se podría entrar a atacar las incorrecciones presentes en dicho sector, con el propósito de eliminar la ineficiencia que le suele caracterizar.

¹⁴ PAREJO ALFONSO. Ob. Cit., p. 96

¹⁵ Sobre el contenido y alcance de los términos eficacia y eficiencia adaptativa. PAREJO ALFONSO. Ob. Cit., P. 98

Se trata de buscar herramientas que permitan legitimar. En términos de gestión resultado, la actividad de la administración pública y, la mismo tiempo concertar técnicas propias de gestión empresarial privada y pública a su estructura, funciones y fines, así como al marco regulatorio que le es aplicable. Sobre el particular, se progresara en el segundo capítulo de esta segunda parte, cuando analicemos lo concerniente a los principios de eficacia y eficiencia y la evaluación del sector público.

De ahí que una aproximación a la respuesta del por que de la incorporación al estatuto constitucional de la administración de los principios de eficacia y eficiencia administrativa, como pautas que orientan la actividad y la organización del aparato estatal, radique en el renovado interés depositado por la ciencia jurídica administrativa en establecer la correcta expresión de la administración pública a nivel social, conduciéndole, de este modo, a importar nociones de otras disciplinas para dotarlas de un contenido jurídico-público tendiente a suministrar derechos y deberes a la administración en el cumplimiento de las responsabilidades asumidas con motivo de la evolución del modelo de Estado.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

De la caracterización del Estado como social y democrático fundado en el respeto de la dignidad humana, por nuestra Constitución Política de 1991, se infiere el compromiso de adoptar un modelo estatal responsable de las condiciones de vida del elemento humano por razón de la realización del deber positivo de actuar sobre la realidad social, económica y cultural de la nación. A este tenor, se impone a la administración pública el cumplimiento de una serie de cargas y la observancia de un conjunto de principios y directrices, dentro de los cuales se sitúan la eficacia y la eficiencia administrativa. .

Precisamente, la Constitución dota al Estado de una serie de herramientas de mediación en la esfera privada, en el mundo social y económico, con el fin que a partir de la acción pública se reparen los desequilibrios y las desigualdades de manera real y efectiva. Así, las reglas fundamentales introducidas por la Constitución se convierten, a la vez, en razón de ser y en límite de las acciones públicas y privadas.

Conforme a lo anterior, al arrogársele un alcance objetivo a los principios constitucionales éstos se convierten en efectivos promotores de la actividad intervencionista del Estado, puesto que adquieren, además de su consagración constitucional, un carácter aplicativo y pragmático que se traduce en su materialización como fines a seguir por parte de la administración pública.¹⁶ Entonces, podemos afirmar que los principios constitucionales se presentan dentro de una nueva forma de entrever la legalidad como objetivos dinámicos y abiertos - referidos a múltiples aspectos- que deben seguir los poderes públicos y que, a su vez, se encuentran garantizados por la eventual intervención de la justicia administrativa u ordinaria.¹⁷

En tal caso, la positivación de principios contentivos de pretensiones sociales y encomendadas al devenir constitucional genera efectivos deberes que no pueden ser desatendidos bajo el argumento de no diferenciarse una hipótesis concreta de hecho o un contenido semejante al de una regla de conducta, por el contrario, se advierte una fuerte tendencia a atribuir un valor objetivo a los principios constitucionales, no obstante la imprecisión que caracteriza su contenido y que

¹⁶ MONTAÑA PLATA, ALBERTO. *El concepto del servicio público en el derecho administrativo*, Bogotá 2002.

¹⁷ MOTAÑA PLATA. *El concepto....*, cit., p. 40.

obedece al carácter heterogéneo de nuestra composición social pluralista que, a su vez, condiciona y promueve un replanteamiento del alcance de los principios que integran la Carta, sobre todo del principio de legalidad¹⁸, en los términos ya indicados.

De esta suerte, el principio de la eficacia administrativa se encuentra contenido en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública. De manera general nos topamos con el artículo 2º, el cual prevé como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución.

Seguidamente, encontramos en, el artículo 209 la consagración expresa de la eficacia como principio de obligatoria observancia por quienes ejercen la función administrativa, concepto éste al servicio del interés general, por lo cual, la eficacia administrativa se traduce en un deber jurídico, en cabeza de la administración pública, de realización efectiva de dicho interés y de todas y cada una de las situaciones materiales en que eventualmente éste se pueda reproducir.

En el mismo sentido, JAIME ORLANDO SANTOFIMIO indica que el principio de eficacia consagrado en la Constitución Política y en su desarrollo legal en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo, es expresión de la celeridad exigida por el debido proceso en las actuaciones administrativas, al involucrar que los desempeños de las autoridades, tendientes a dotar de impulso a los procedimientos administrativos, garanticen el núcleo esencial de este principio, dándole prevalencia al carácter material que debe primar en la interpretación de las normas procedimentales y evadiendo decisiones inhibitorias.¹⁹ Así mismo, el citado autor resalta como la eficacia impone a la administración pública la facultad de dar aplicación firme a los principios, normas y valores constitucionales, por lo cual le es permitido producir nulidades, anulaciones, revocaciones o dejar sin efecto las actuaciones procesales que sean contrarias al bloque de constitucionalidad.

A diferencia de lo que acontece con el término eficacia, consagrado abiertamente en el citado artículo de la Constitución como principio de la función administrativa, el concepto eficiencia carece de una referencia expresa en tal sentido, siendo necesario derivar esta calidad de algunas normas constitucionales²⁰. A manera de

¹⁸ MONTAÑA PLATA, *El concepto....* Cit., p. 35

¹⁹ SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Tratado de derecho administrativo. Introducción a los conceptos de la administración pública y derecho administrativo.* T. II 1996.

²⁰ En contraste el Art. 3 de la ley 489 de 1998 establece que la función administrativa se desarrollará conforme los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta, y destaca la inclusión de la referencia expresa al principio de eficacia.

ejemplo, el artículo 365 de la Carta, al ordenar al Estado asegurar la prestación eficiente de los Servicios públicos, permite inferir esta condición. A la par, resulta factible colegir el carácter de principio de la eficiencia administrativa de normas constitucionales como las contenidas en los artículos 48, 49 Y 268, numerales 2 y 6,²¹ de la Carta. Sumariamente, de la lectura de las dos primeras disposiciones es factible concluir que la eficiencia es un principio que vincula y tiene como destinatarios a los entes responsables de la seguridad social en el país, al formular un deber jurídico imputable a los sujetos en cuestión.

Al mismo tiempo, Se observa como los mandatos consagrados en los referidos numerales del artículo 268 otorgan al Contralor General de la República la potestad de examinar la gestión y el resultado de los funcionarios comprometidos con el manejo del erario público y de determinar el grado de eficiencia, por ello empleado, en la conducción de los recursos a su cargo. En últimas, se trata de una legalidad que se predica de los resultados de la gestión por ellos adelantada.

Igualmente, preceptos constitucionales relativos al control de la gestión y del resultado del aparato estatal aluden a las voces eficacia y eficiencia administrativa como principios rectores de la administración pública.²² A propósito, el numeral 4, artículo 256, al señalar que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura llevar el control de rendimiento de las corporaciones y los despachos judiciales, impone a este órgano el deber de evaluar la gestión de dichos entes en términos de óptima consecución de los fines que les son propios.²³

Punto menos, el numeral 2 del ya citado artículo 268, indica que es atribución del Contralor General revisar y palmar las cuentas que deben llevar los responsables del erario y establecer el grado de eficiencia y eficacia con que ellos hayan obrado.

Por su parte, el artículo 343 de la Carta dispone que es la entidad del orden nacional encargada del manejo de la planeación, la que deberá diseñar y organizar los sistemas de evaluación de la gestión y los resultados de la administración, medida que busca valorar la capacidad del Estado (competencia) en el que sería el cumplimiento inmejorable de los deberes y cargas impuestos constitucionalmente. En igual dirección, el parágrafo del artículo 3º de la ley 489 de 1998 establece que los órganos encargados del control y de la planeación deberán obedecer a lo dispuesto por los referidos principios al evaluar el desempeño de las entidades y

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 25 de febrero de 1993. M.P.: CIRO ANGARITA BARON.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 25 de febrero de 1993. M.P.: CIRO ANGARITA BARON.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-561 del 20 de octubre de 1992. M.P.: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Conforme a lo anterior, podríamos afirmar que el sentido que constitucionalmente se les da a los términos eficacia y eficiencia no se diferencia sustancialmente de aquel otorgado por las ciencias económica y administrativa; sin embargo, se trata de principios, referidos a una administración compleja, tanto en su estructura como en su funcionamiento, en la cual el radio de acción no viene definido y es difícil de determinar. .

Así, la eficacia y la eficiencia poseen una referencia objetiva, en términos de actividad administrativa, y una referencia subjetiva que se identifica con la administración misma, tendientes a velar por el óptimo cumplimiento de los fines constitucionalmente encomendados al aparato estatal, puesto que son, al mismo tiempo, causa y efecto de la consagración del Estado social y democrático, es decir, se trata de verdaderos principios jurídicos de los que resulta para la administración un deber positivo de acción acorde con las exigencias suministradas por el modelo de Estado adoptado.

Por lo tanto, los principios de eficacia y eficiencia administrativa obligan al establecimiento de una organización que asegure la solución real de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la comunidad, para lo cual es necesario que se estructure y funcione de acuerdo con lo dispuesto por el estatuto constitucional de la administración y en armonía con los demás principios que componen dicho estatuto, los cuales, individuos, la eficacia y la eficiencia administrativa, deben ser interpretados en el contexto de los valores y derechos consagrados en la parte dogmática de la Carta.

De igual forma, se percibe una estrecha relación entre los principios de eficacia y eficiencia administrativa y los principios de economía y celeridad consagrados en el artículo 209 del texto constitucional. Así, el mandato a la administración pública de actuar en términos económicos implica una gestión tendiente al logro efectivo de los fines propuestos por razón de la utilización de la menor cantidad de recursos disponibles. De tal suerte, la administración debe adoptar todas las medidas tendientes a evitar los trámites dispendiosos e innecesarios que puedan entorpecer, retardar e impedir el logro de las finalidades encomendadas constitucionalmente.²⁴

²⁴ SANTOFIMIO GAMBOA Ob. Cit., pp. 96 a 97

Sin embargo, lo que muchos calificarían como la diferencia entre los conceptos de economía y celeridad y eficacia y eficiencia, permite ver que se encuentran íntimamente ligados en términos de mutua dependencia. Esto, en la medida en que mientras la economía impone a la administración la racionalización de los recursos escasos, en todas y cada una de las actividades que ejecuta, la eficacia implica el logro real de la totalidad de los fines a su cargo, a través del empleo eficiente de los mismos, y la eficiencia, por su parte, el logro efectivo del mayor número de fines, en virtud del óptimo empleo del menor número de recursos escasos por parte de la administración pública.

De igual modo, la celeridad se preocupa por la racionalización de los recursos escasos pero, a diferencia de la economía, esta se concentra en la racionalización de un solo recurso escaso: el tiempo. Así, el actuar económico del aparto estatal requiere estudiar la toma de decisiones más eficaces y eficientes, al mismo tiempo que el empleo eficiente del factor tiempo se identifica con la celeridad.

Por lo demás, se advierte como los principios de eficacia y eficiencia administrativa ostenta un carácter genérico, siendo su contenido bastante amplio y capaz de habilitar diversas iniciativas reglamentarias. Sin embargo, esta indeterminación conceptual no excluye su condición de principios vinculantes, que imponen el logro de un efecto jurídico determinado a la administración pública.²⁵ Precisamente, la eficacia y la eficiencia como principios generales de administración presentan un contenido común que se refiere a la competencia del aparato estatal para el cumplimiento de los fines a su cargo, por razón de sus inmejorable actividad (la más calificada), y a la obtención de un resultado predeterminado promovido a partir de su óptima capacidad intrínseca.

De la misma manera, la jurisprudencia de la Corte Constitucional entiende la eficacia como un concepto propio de la teoría de la administración, que vincula ciertos objetivos con determinados resultados. Afirma que se diferencia de la mera efectividad, en cuya virtud se efectúa lo dictado por las reglas a pesar de no siempre conseguir los objetivos de la mejor manera posible; por lo que el escenario ejemplar de la eficacia se plasma al interior del concepto de eficiencia que reside en el logro de los propósitos a través de los medios más ventajosos.

En cuanto a su contenido, manifiesta que el principio de eficacia no se circunscriben al estricto desempeño de las disposiciones y requiere, por el contrario, una preocupación adicional por las consecuencias que pueda acarrear la

²⁵ PAREJO ALFONSO *Eficacia y Administración...*, cit., p. 104

decisión acogida, siendo primordial su observancia en los procesos administrativos que involucran derechos fundamentales, ya que la obediencia de las pautas establecidas por el modelo de Estado social de derecho impone a los funcionarios una mayor atención al individuo y a sus circunstancias.

En virtud de lo anterior, la eficacia debe ser entendida como principio jurídico que postula una determinada competencia de la administración para obrar en desempeño de sus fines y una exigencia de producción real de resultados. Se trata de un principio general jurídico mediante el cual se formaliza el valor constitucionalmente protegido de la realización del interés general, por lo que una administración será catalogada como eficaz en la medida en que sirva objetivamente a este propósito.

Simultáneamente, hay que indicar que el contenido de los principios de eficacia y eficiencia administrativa se confunde en la tarea de imponer la existencia previa de fines y toda una estructura organizacional articulada y dotada de los medios necesarios para la consecución de los mismos, hasta el punto que resulta difícil hablar del deber de obrar eficazmente sin que se incluya el requerimiento de eficiencia, máxime cuando se trata de una actividad ejecutora del gasto público y, por ende, estrictamente vinculada a criterios de rendimiento, racionalización y productividad, a pesar del hecho de que ambos principios presentan contenidos y radios de acción diferente.²⁶

Según alguna jurisprudencia de la Corte Constitucional, la eficacia se refiere al cumplimiento real de las determinaciones de la administración, mientras que la eficiencia se relaciona con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos, es decir, se ajusta a los recursos públicos con que cuenta el Estado e impone a la administración el deber de adoptar la mejor forma de gestión posible de los mismos, en términos de gerencia pública y eficiencia económica.

No obstante, si bien es correcto hacer esta distinción teórica entre el contenido y alcance que cada uno de los dos principios presenta y que se deriva de su aplicación en ciencias extrajurídicas, en términos prácticos, referidos a la generalidad de la administración y su actividad, se podría insinuar que no resulta ser la más atinada para una elaboración en ciencia jurídica administrativa que pretenda establecer la que sería la correcta expresión social de la administración pública en el plano empírico, ya que la eficacia exigida a la administración (en

²⁶ PAREJO ALFONSO *Eficacia y Administración...*, cit., p. 107

cuanto a deber ser) siempre llevara implícito el criterio de la eficiencia, es decir, se trata de una eficacia eficiente,²⁷ sobre todo en lo relacionado con el manejo de recursos públicos y el desarrollo de la actividad administrativa de contenido económico. Incluso, se advierte como esto permitiría entrever un poco la ligereza del Constituyente de no incluir abiertamente el principio de eficiencia en el artículo 209 de la carta, simplemente al considerarlo parte integrante de la actuación eficaz predictable de los entes estatales.

En conclusión, la esencia de los principios de eficacia y eficiencia administrativa debe acordarse a partir del estatuto constitucional de la administración y de una interpretación de este despojada de razonamientos que le sean ajenos.²⁸ Así, el carácter positivo de las voces eficacia y eficiencia como principios jurídico-públicos tiene por objeto la exigencia de la realización real del interés general, y de todas y cada una de las situaciones materiales en que eventualmente este se pueda reproducir, bajo determinados y precisos límites, dentro de los cuales se destacan los requerimientos, propios de la doctrina española, de servicialidad y objetividad de la administración pública. Entonces, puede afirmarse que la eficacia y la eficiencia ordenada por la constitución no es sino aquella condicionada por la exigencia a la administración pública de desplegar toda una actividad en servicio del interés general y de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos como colectivos, a través de una gestión conforme a la ley y al derecho, es decir, objetiva.

Del mismo modo, se advierte como la reserva de ley en materia de escogencia y establecimiento de la que sería la adecuada estructura y actividad administrativa, deja en manos del legislador los procesos y técnicas de selección y determinación del orden institucional y su actividad, así como del régimen jurídico aplicable a esta en los niveles de entorno organizacional (ambiente externo), del que posea la unidad social como sistema y de aquel propio de los subsistemas que la integran (ambiente interno), sus relaciones y control, por lo que los principios de eficacia y eficiencia administrativa estarían limitados en su alcance por lo dispuesto legalmente.

En tal caso, se plantea el interrogante relacionado con cual es el nivel de eficacia eficiente que se podría demandar de la Administración. Así, se pregunta si este corresponde a aquel circunscrito a la estructura y actividad fijada por el legislador, bajo el régimen jurídico determinado, o si por el contrario, la noción eficacia eficiente representa un criterio ajeno a la complejidad del aparato estatal.

²⁷ PAREJO ALFONSO *Eficacia y Administración...*, cit., p. 128

²⁸ PAREJO ALFONSO *Eficacia y Administración...*, cit., p. 123

Una respuesta admisible al interrogante planteado en el párrafo precedente se encontraría en la indeterminación que caracteriza al concepto y, por ende, en su capacidad de tolerar múltiples iniciativas reglamentarias, pese a conservar un contenido constitucionalmente ostensible y de obligatoria observancia para el legislador en las cuestiones referentes a la determinación del régimen jurídico de las administraciones públicas y su adaptación a las exigencias establecidas por los principios de eficacia y eficiencia, y a la que sería la mejor organización de cada administración como requisito de una actividad eficazmente eficiente.

En consecuencia, el verdadero límite estaría dado por el estatuto constitucional de la administración y por la adecuada y armónica interpretación que de sus varios componentes haga el legislador en concordancia con el contenido dogmático de la Carta como presupuesto de validez de cualquier decisión sobre el orden institucional y su actividad, comprendidos los tres niveles de estudio, tendiente a prescribir el alcance en concreto de los citados principios.

Por su parte, se observa como el radio de acción de los principios de eficacia y eficiencia administrativa incluye a toda la actuación de la administración pública como expresión de la heterogeneidad que caracteriza la actividad administrativa y que resulta acorde con la multiplicidad de fines en cabeza del Estado. Esto es, con las variadas situaciones materiales en las que eventualmente el interés general se pueda reproducir.²⁹ En este sentido, puede afirmarse que el contenido de la eficacia eficiente exigida constitucionalmente es adaptable a las distintas manifestaciones concretas en las que se reproduzca el interés general, asignándole, de esta manera, una mayor amplitud al legislador en el proceso de configuración del régimen jurídico de cada una de las unidades organizacionales que integran el aparato estatal, en los tres niveles de estudio ya indicados, y conforme a la totalidad de los principios que componen al estatuto constitucional de la administración pública.

Por otra parte, es importante resaltar que esta inmejorable adecuación de medios a fines contenida en los principios de eficacia y eficiencia administrativa adquiere particular relevancia en aquellas circunstancias en las que el Estado actúa como un agente económico. En tal caso, cuando se trata de actividades administrativas de carácter económico el contenido de los principios de eficacia y eficiencia se centra en el requerimiento de una gestión caracterizada por la mayor productividad en virtud del más alto grado de optimización de los recursos disponibles equivalente a su aplicación en las ciencias económica y administrativa. Se advierte como el

²⁹ Ibíd., p. 129

principio de eficacia viene reducido en su condición al criterio de la eficiencia económica.

En cuanto a la acción de planificación y programación, entendida como la modalidad de actuación en la que el Estado pretende pronosticar, conformar y racionalizar de modo conjunto y sistemático tanto la acción estatal como la de la esfera privada (con diferente grado de vinculación), con el fin de atender en los diversos ordenes sociales las necesidades previsibles a largo y mediano plazo, los principios de eficacia y eficiencia administrativa adquieren significativa importancia como herramientas que permiten ponderar las diversas medidas en consideración, al asentir adoptar la que demuestre ser la más competente para el logro de los fines propuestos, así como su posterior evaluación, seguimiento y modificaciones.

Seguidamente, se expone a rasgos generales lo relacionado con el alcance que ostenta los principios de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa de contenido prestacional, entendida como actividad concreta de la administración tendiente a la consecución de un fin en realización de la expresión del interés general que en este se encuentre incorporado. Al respecto, se trata de una exigencia referida al grado de calidad y cobertura de los servicios y prestaciones responsabilidad del Estado (resultados), y a la gestión en el empleo de recursos y medios tendientes a su desarrollo, que permite, en virtud de su trasfondo económico, su gestión indirecta por razón de la actividad empresarial y organizacional privada, pero optimizando los recursos a los fines establecidos legalmente y, simultáneamente, elevando los niveles de eficacia y eficiencia predicables de las actividades de regulación, control y vigilancia. Sobre el particular, se volverá en la tercera parte de la presente tesis, cuando se proceda al análisis de los principios de eficacia y eficiencia en el marco de la actividad concreta de los servicios públicos y del régimen jurídico que le es aplicable.

Por lo demás, cabe adelantar como la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la prestación de los servicios públicos es en último término responsabilidad del Estado³⁰, quien se reserva la titularidad de la actividad administrativa de carácter prestacional, no obstante permitir su gestión indirecta por particulares. Adicionalmente, a sostenido que los principios de eficacia y eficiencia tiene como destinatarios a los organismos responsables de la prestación de los servicios públicos en el país, como es el caso de los entes encargados de la seguridad social, el cual no solo es un servicio de carácter público, sino que

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 200 del 13 de mayo de 1998. M.P.: CARLOS GAVIRIA DIAZ.

además constituye un derecho fundamental consagrado de los resultados de la gestión por ellos desarrollada.³¹

Así, en el caso concreto de la prestación de la seguridad social se cuenta con recursos provenientes del Estado, del patrono y del beneficiario, por lo cual, entre las necesidades del paciente y los recursos en cabeza de la institución, debe constar una medida racional, que posibilite la prestación del servicio en forma adecuada, a partir de un eficiente manejo de los medios disponibles³². En definitiva, la Corte Constitucional ha establecido que respecto a la efectividad de los derechos prestacionales cuando se ha definido legal y reglamentariamente como destinatario de una prestación específica a un grupo de personas, tales derechos devienen subjetivos y, por lo tanto, pueden ser exigidos en forma inmediata por sus titulares a través de la vía judicial prevista por el legislador.³³

En el plano de la contratación pública, entendida esta como una técnica o medio a través del al cual la administración realiza sus propósitos de consecución de bienes y servicios, de asignación de recursos y, en general, de definición de derechos y cargas con los que el Estado construye la realidad económica y social del elemento humano,³⁴ el quid de los principios de eficacia y eficiencia deviene imprescindible en la etapa precontractual³⁵, como escenario en el que se llevan a cabo los procesos de selección de la forma de obtención del mayor número de resultados posibles mediante el empleo del mínimo de recursos públicos, en cumplimiento del deber jurídico tendiente a procurar efectos positivos por razón de la inmejorable actuación administrativa.

En este sentido, la eficacia que se predica de la etapa precontractual juega un papel significativo en todo lo que condiciona la capacidad de resolver las metas programadas en los plazos y costos previstos, una vez se haya suscrito el contrato, en cuanto permite vislumbrar el objeto del mismo que mejor se amolde a la realización del fin perseguido y entrever la que sería la mejor propuesta en términos económicos, financieros y técnicos. Lo más, la eficiencia administrativa comporta una técnica contractual óptima, en virtud de la mejor utilización de los recursos públicos y del empleo de los procedimientos estrictamente necesarios, como medio a través del cual realiza su fines, expresión del interés general. Así, puede

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C134 del 1º de abril de 1993. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-042 del 7 de febrero de 1996. M.P. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

³³ Ídem.

³⁴ JUAN CARLOS EXPOSITO VELEZ. *La configuración del contrato de la administración publica en derecho colombiano y español*. Bogotá 2003 pp. 556 y 557

³⁵ Ídem., pp. 569 yss.

indicarse como una manifestación de este principio lo constituye el hecho de que el acto de adjudicación en los contratos del Estado sea un acto definitivo, ajeno a aprobaciones administrativas posteriores a su expedición.

Por último, es preciso señalar que el contenido común de los principios de eficacia y eficiencia administrativa impone un deber jurídico imposible de ser alcanzado en términos absolutos, esto es, el impedimento de referirnos a una total eficacia eficiente predicable de la administración pública.³⁶ Por lo que toda actuación administrativa debe perseguir simultáneamente un fin concreto y el general de garantía de los principios y derechos fundamentales, con el ánimo de encontrar un equilibrio que permita la convivencia de los valores libertad e igualdad a la luz del Estado social de derecho.

³⁶ PAREJO ALFONSO. Eficacia y Administración...., cit. 135.

4. ¿LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA CONSTITUYEN UN ARGUMENTO QUE ENVUELVE LA HUÍDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?

4.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA: “CRISIS” DEL TERMINO ESTADO SOCIAL Y LA HUÍDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La llamada crisis del Estado social consiste en establecer que el sector público debe ser brutalmente reducido, ya que no puede obedecer a la regla básica de competir por utilidades o por porciones del mercado. Por ende, las privatizaciones se han convertido en una de las mayores transformaciones económicas de las últimas dos décadas, comenzando en Gran Bretaña bajo la administración THATCHER y esparciéndose paulatinamente por el resto del planeta.

Conforme a lo anterior, se observa la creciente transferencia de activos patrimoniales del sector público al sector privado. La privatización como forma de desestatización envuelve, también, el hecho de que múltiples quehaceres públicos serán remitidos a organizaciones de índole comercial que se mueven conforme a pautas jurídico-privadas, así como la suspensión de múltiples tareas administrativas.³⁷

Concretamente, nos referimos a una recalificación jurídica de las distintas entidades organizativas del Estado. No obstante, para poder hablar de privatización es necesario, en primer lugar, que haya liquidación del ente o unidad estatal instituida para la ejecución de la respectiva carga y el correlativo traslado de su labor a la esfera de lo privado. Esto implica no sólo el eventual traspaso de activos patrimoniales del sector público a manos privadas, sino además el compromiso de decidir y adoptar la que sería la política pública más adecuada, en los términos y con las consecuencias ya indicadas. Igualmente, es indispensable que no se establezca una responsabilidad estatal concreta de la actividad que adelanten los sujetos llamados a desarrollar la tarea que se transfiere.

A pesar de que suele afirmarse que los planteamientos que soportan la idea de una verdadera privatización contemplan un incremento de la eficacia eficiente, aligerar el presupuesto y reducir el tamaño del aparato estatal, no existe evidencia empírica

³⁷ PAREJO ALFONSO. *El estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos*. 2000. PP. 242 a 243.

que permita confirmar que se contribuye al aumento real de los índices de estos requerimientos. En contraste, LUCIANO PAREJO enuncia algunas medidas que aunque no constituyen una autentica privatización, al transformar la ejecución administrativa en una ejecución a través de particulares son realmente efectivas en la racionalización del gasto y en la descarga estructural de la organización diferente exhiben las medidas que transfieren la ejecución de tarea administrativas a particulares (en forma de contrato o de concesión), las cuales, si bien conducen a una estimable reducción de costos en las prestaciones y en los servicios públicos, revelan un alcance bastante limitado en la transferencia al sector privado.³⁸

Seguidamente, nos topamos con la transferencia de la ejecución de una actividad administrativa específica al orden social, por razón de su alineación con los dispositivos de mercado. Al respecto, cabe decir que para que se cumplan condiciones de eficacia y eficiencia es necesario que se de la posibilidad real de la oferta de particulares (en igualdad de condiciones de acceso), se refuerce la dirección y regulación del respectivo sector y se garantice el principio de la libre competencia. Con esto, simplemente se intenta prevenir situaciones de monopolios o de oligopolios de hecho; evitar la ausencia de la elasticidad en la formación de precios y asegurar un mínimo en el volumen de inversión que se requiere para acceder a la correspondiente actividad. Es un esfuerzo dirigido a lograr que las unidades organizacionales de carácter estatal no sean tan dependientes de los subsidios gubernamentales y se conviertan en estructuras más competitivas, tanto a nivel nacional como internacional.

Asimismo, encontramos que la razón por la cual esta medida (de gran aplicación en materia de servicios públicos) no constituye un verdadero caso de privatización radica en la persistencia de la responsabilidad estatal-articulo 365 de la CPN-respecto de la situación del sector, por lo que, paralelamente, deben incrementarse las actividades de dirección, vigilancia, regulación, control, protección al usuario y garantía de la libre competencia. En últimas, es la autoridad administrativa que de acuerdo con el régimen establecido por el legislador resulte competente, la llamada a establecer la utilidad y conveniencia de cada una de la medidas eficacia y eficiencia administrativa, al asunto específico.

En el mismo sentido, encontramos la desburocratización del aparato estatal, como medida que busca superar los problemas propios de un modelo organizacional bastante jerarquizado, compuesto por una gran cantidad de órganos monocráticos, poco dinámicos y que obedecen a excesivos formalismos jurídicos. Precisamente,

³⁸ PAREJO ALFONSO. *El estado social administrativo*. Cit., pp 242 a 243

esta es una de las manifestaciones que más impulsa el giro al derecho privado de las fórmulas organizativas jurídico-públicas.

De igual manera, los neoliberales sostienen que el papel del Estado debe circunscribirse a una acción reguladora, tendiente a garantizar el mayor provecho de las externalidades y el mal alto nivel de eficiencia económica y, de este modo, alcanzar aceptables condiciones de equidad desde el punto de vista social, por razón del ejercicio de promover una óptima eficiencia en la alocación de los recursos disponibles. Además, correspondería al Estado el manejo adecuado de las fallas propias del mercado y la función de preservar la competencia, indispensable para moderar o regular la dinámica de los escogimientos públicos y privados.

Por lo demás, y como reacción al excesivo incremento en los gastos presupuestarios del sector público y a la emergencia de límites fiscales, los neoliberales asignan al mercado la función redistributiva del bienestar y aceptan la desigualdad como algo normal y propio de la condición humana que motiva la competencia. Del mismo modo, sostienen que cuando los ingresos con que se financia el sector público provienen del mecanismo de mercado son más eficientes que cuando proceden de impuestos o rentas. Luego el grado de eficiencia con que funciona el sector público está determinado por el papel que se permite jugar a la competencia y a los mercados en la asignación de los recursos. Entonces, los escogimientos públicos deben ser la modalidad de gestión en menor grado utilizada, ya que no permiten un mayor margen de competitividad, como si sucede con los privados, en donde se promueve una óptima emulación entre agentes económicos y, en consecuencia, un mejor uso de los recursos sociales utilizables.

Así, una exigencia que suele hacerse el ámbito de lo público y de la gestión de las tareas encomendadas a la administración pública, consiste en la racionalización del manejo de los recursos a su cargo que, tal y como y se indicó en el capítulo precedente, crea un punto en el que convergen los mandatos contenidos en los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, celeridad y economía: al tratarse de recursos escasos, la administración debe adoptar un manejo de los mismos que le permita el logro efectivo de fines, mediante el inmejorable empleo del menor número de recursos (racionalizar y optimizar) y en el menor tiempo posible. Entonces, se critica, generalmente desde el punto de vista económico, la falta de la aptitud de la sistematización legislativa destinada a reformarla.

En lo relacionado con las políticas públicas, tenemos que se busca su disminución y liquidación, bien sea en términos cuantitativos –curback management³⁹ o a través de la identificación de las políticas públicas que deben reducirse o suprimirse en consideración al grado de realización administrativa de los fines estatales, una vez se recorte medios materiales, financieros o humanos. Lo anterior, con el propósito común de alcanzar una disminución en la dirección, desde las instancias políticas, de los procesos sociales y económicos y, de esta manera, servir a la flexibilización del mercado y a la internacionalización de nuestra economía.

Por otra parte de destaca a nivel internacional el hecho que los neoliberales hayan concentrado sus esfuerzos en tres aspectos fundamentales:

- Libre intercambio de bienes y servicios
- Libre circulación del capital
- Libertad de inversión

Así, se explica la baja intervención oficial que caracteriza a la legislación reciente, sobre todo a niveles supranacionales, como es el caso comunitario europeo, en donde se sugiere un contenido fuertemente neoliberal, compuesto por disposiciones encaminadas a fomentar la inversión y la actividad privadas en condiciones de libre competencia de mercado⁴⁰. Por tanto, es de la esencia de la corriente neoliberal que la economía sea la llamada a dictar las reglas a la sociedad y no al contrario. Ejemplo de este postulado gravita en el hecho que en las últimas décadas el Fondo Monetario Internacional (IMF) se haya fortalecido considerablemente, hasta el punto de condicionar las políticas públicas y la política macroeconómica de los países que de él demandan ayuda financiera o soporte en costos y expensas, a estrategias y medidas propias.

En consecuencia, tenemos que todo este conjunto de postulados que suscitan procedimientos de privatización y de neutralización de la actividad estatal, la aplicación de fórmulas de gestión empresarial privada a la organización y actividad de la administración pública, o que restringen la actividad directa del Estado a dinámicas de regulación, vigilancia y control de los diversos ordenes sociales, han sido implementadas desde hace varios años en la totalidad de las democracias occidentales, e idean una recomposición de todo el sistema de reparto de cargas al interior de las mismas.

³⁹ PAREJO ALFONSO. *El estado social administrativo*. cit., P.246

⁴⁰ MONTAÑA PLATA. *El concepto....* Cit., p. 18

Desde los resultados, puede fácilmente observarse que todo el término de estos procesos no es la eficiencia económica o mejorar servicios público, pero si transferir la redistribución del bienestar desde la cartera pública y las instancias políticas las cuales podrían lograr un mejor balance en las inequidades sociales, ya que del ejercicio que se efectúa al interior de las mismas la política pública acogida es reflejo de un consenso colectivo- a manos privadas.

Por lo demás, constituye este escenario la llamada crisis del Estado social. Se denuncia, de esta manera, la influencia que tiene la doctrina neoliberal sobre esta, en el sentido de constituir el trasfondo y soporte ideológico de todo el juego de fórmulas, métodos y técnicas que de una u otra manera permiten entrever esta situación. No obstante, debemos mencionar que es discutible el empleo del término “crisis” ya que el Estado social no es expresión de la extensión del aparato estatal o se identifica en virtud de la permanencia de una gran cantidad de actividades a realizar, sino que consiste en una cualidad que le es atribuible, en virtud de la presencia de funciones públicas por cumplir como expresión de toda una dinámica administrativa y que implican responsabilidad estatal por las condiciones de vida del elemento humano, así como dirección y el control de los procesos sociales.⁴¹

Entonces, la transformación de la actividad de la administración pública no implica la eliminación del Estado social: se observa, a manera de ejemplo, un creciente abandono de la actividad de intervención directa, paralelamente apreciamos un incremento y reforzamiento de las dinámicas de dirección, regulación y control.

Desde el punto de vista jurídico, lo verdaderamente importante es que la referida crisis radica más bien en la progresiva superioridad de la ideología de mercado con relativa autonomía de su positiva determinación constitucional y sus consecuencias. En este orden de ideas, es preciso resaltar que a pesar de los procesos de reversión continua en la expansión del aparato estatal y en su actividad de intervención directa, las conquistas sociales son, bajo determinados supuestos, irreversibles y toda vuelta atrás respecto al estado de cosas producido por tal desarrollo, sea a modo de supresión o de recorte de los mismos, devendría inconstitucional.

Lo anterior, sin perjuicio de que algunos autores consideren que la aludida irreversibilidad de los llamados derechos económicos y sociales se opone a los principios del pluralismo político y al principio democrático, los cuales envuelven la

⁴¹ PAREJO ALFONSO. *El estado social administrativo...*, cit., p. 222.

posibilidad de diversas y sucesivas opciones de organización social, y contradiga el postulado que establece que la configuración del sistema de prestaciones económico-sociales del Estado debe determinarse sobre la base de los efectivos ingresos materiales con que cuenta la colectividad políticamente institucionalizada.

Un segundo aspecto por considerar es el relacionado con la deslegitimación que acompaña a la administración pública desde la década de los años setenta. Precisamente, se trata de un problema de falta de idoneidad en la organización y gestión administrativa para adaptarse a las nuevas exigencias jurídicas de economía, eficiencia y eficacia, que lleva a que todos los esfuerzos de la legislación administrativa se concentren en trasladar la gestión de los asuntos públicos a fórmulas organizativas propias de la esfera privada.

Con todo, si bien es claro que la “crisis” descrita comporta exigencias de transformación del Estado administrativo, si es rebatible que bajo estos cambios se conduzcan a su desarme. Además, es evidente que la ausencia de una ordenada política en estos procesos contribuye a este estado de cosas, que se explica por lo incipiente que resulta para nosotros la teoría de la organización en el sector público y por la falta de soluciones efectivas frente a los fluctuante y dinámico que suelen ser las relaciones jurídico-administrativas vigentes.

De esta manera, nos encontramos con la cuestión de la huída del derecho administrativo, la cual implica un abandono por parte de la administración pública de procedimientos de actuación jurídico-públicos, para dar paso a la utilización de fórmulas de derecho privado. Esta creciente implantación de fórmulas organizativas y de procedimientos de actuación jurídico-privados obedece a un proyecto universalizado que trata de desvincular la gestión del aparato estatal de las normas administrativas, por lo que porciones extensas de las tareas que la administración está llamada a realizar han quedado fácilmente aisladas del ordenamiento jurídico administrativo. Así, enseñan que la administración pública debe desaparecer y, en consecuencia, el derecho administrativo.

Lo anterior, ya que se trata de erigir criterios que permitan una mayor operatividad en la actuación de las administraciones públicas, al eludir trabas e impedimentos que eventualmente ofrece la legislación administrativa. Esto, en tanto se tiene la creencia de encontrar niveles recomendables de eficacia y eficiencia administrativa bajo estas normas. Entonces, a pesar de que es preciso reconocer que la imagen que la gestión del sector público colombiano presenta es notablemente rezagada y burocrática, al carecer de flexibilidad y precisión, en vez de insistir en la adaptación

del sistema al logro real y productivo de los fines que la administración debe alcanzar, se importan fórmulas de derecho privado.

Ahora bien: tal y como quedo plasmado la eficacia eficiente que es exigible al aparato estatal, en términos de mandato, comporta el respeto por el principio de legalidad y debe siempre interpretarse en armonía con los principios que integran el estatuto constitucional de la administración: es indebido que en un Estado social de derecho, so pretexto de una mayor eficacia eficiente se supriman exigencias consagradas en los demás principios que conforman dicho estatuto. Así, estos no pueden ser ignorados por el legislador al modelar el estatuto de los entes y organismos públicos e incluso se encuentran dotados de fuerza vinculante y resultan protegidos, en último término, por garantías jurisdiccionales.⁴²

Adicionalmente, es necesario manifestar que no siempre los nuevos procedimientos adoptados coligen mayores niveles de flexibilidad y celeridad, puesto que es posible que en la práctica se identifiquen mecanismos organizativos de carácter mercantil para el sector público que no revelan un dinamismo mayor al propio de las entidades estatales. Asimismo, el hecho de que estas operen a través de dispositivos jurídico-privados, no las exonera de controles de tipo interno que asignan una rigidez operativa que, en últimas, es común de toda organización administrativa. Se habla de una serie de controles y de exigencias que, por tratarse de actividades relativas al interés general, resultan obligatorias a modo de garantía de los administrados. Esto, porque la huída al derecho privado es, en cierta medida, inútil: la administración no puede dejar de ser quien es, por mucho que se disfraze de sociedad mercantil o con otros ropajes jurídicos que bajo el manto de la actuación administrativa de normas privadas comprenden, en efecto, realidades muy diferentes⁴³.

4.2 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COMO PRESUPUESTO DE UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EFICAZ Y EFICIENTE

Los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa presentan respecto a la administración pública una referencia objetiva, en términos de actividad administrativa, consistente en una gestión que asegure la consecución real de los fines y las cargas constitucionalmente impuestas, por razón del menor y más racionalizado empleo de los recursos escasos disponibles. De igual manera, envuelven una referencia subjetiva que se identifica con la administración misma. En la medida en que resulta para el aparato estatal un deber positivo de

⁴² IGNACIO BORRAJO INIESTA. *El intento de huir del derecho administrativo*. 1993, pp. 233 y ss

⁴³ BORRAJO INIESTA. Ob, cit., pp. 233 y ss

estructuración y organización que le permita contar con la capacidad idónea para adelantar una gestión que cumpla con lo dispuesto por los citados principios desde el punto de vista objetivo.

Conforme a lo anterior, se percibe una mutua dependencia entre ambas imposiciones, en la medida en que solamente podrá dar cumplimiento a la exigencia de llevar a cabo una actividad administrativa eficaz y eficiente la unidad organizacional estatal que posea la capacidad intrínseca para conquistar tal finalidad. Entonces, al hablar de la modernización del Estado como presupuesto de una actividad administrativa eficaz y eficiente, debemos advertir que se trata de buscar asignar la mayor disposición a la administración pública, desde una referencia subjetiva, para el desempeño de una gestión en estos términos.

A la par, corresponden a la ciencia jurídica administrativa la construcción de la que debe ser la correcta expresión de su objeto de estudio a nivel social. Concretamente, puede esta disciplina proveer instrumentos que permitan a la instancias competentes determinar la estructura y organización de la administración pública que resulte más conveniente, de acuerdo con las exigencias jurídicas que la eficacia y eficiencia administrativa plantean al interior de un escenario de apertura a los mercados mundiales, cargado de constante avances tecnológicos y de una gran cantidad de información al servicio de los agentes económicos, que conduce a replantear el papel del Estado, una vez es claro que las modalidades de su intervención incide en las condiciones de competitividad de nuestros empresarios por utilidades o por porciones del mercado y, en consecuencia, en la distribución de los recursos a nivel social.

Identificada la que debe ser la correcta expresión de la administración pública a nivel social, es decir, aquella que resulte más competente para dar cumplimiento al logro real de cargas y fines constitucionales, nos encontramos con el interrogante de cómo llegar a edificar un aparato estatal de tales magnitudes: ¿es ineludible importar fórmulas organizativas y de procedimientos de actuación jurídico-privados en aras de alcanzar un grado de eficacia y eficiencia que nos ubique dentro del conjunto de naciones rápidas que tienen una posición más ventajosa en el panorama internacional?; o si, por el contrario, existen mecanismos que permitan entrever que la exigencia contendida en los principios de eficacia y eficiencia administrativa no se circumscribe a la eliminación significativa del aparato estatal y de su actividad directa, al servir, incluso, de soporte de la existencia misma del Estado social.

En primer lugar, es importante anotar que el programa de modernización del Estado es una práctica bastante amplia que comprende una gran cantidad de iniciativas y políticas públicas tendientes a reconsiderar a las estructuras administrativas. Sin embargo, todas estas medidas comparten el objetivo común de procurar la simplificación y el ajuste continuo a nueva exigencias de ciertos aspectos administrativos; mejorar la calidad de los servicios públicos; pero, sobre todo, generar en los ciudadanos una gran confianza en la función pública.

Paralelamente, es importante transformar las medidas y evaluaciones tradicionales de la gestión pública y canalizarlas hacia los resultados, el refuerzo de los mecanismos de rendición de cuentas y aquellos que buscan ganar el respaldo de la población mediante la prevención, detección y sanción oportuna de los actos de corrupción. Con esto, se pretende mejorar el seguimiento de la idoneidad de las medidas adoptadas, dotar cada vez más de competencia a la estructura de la administración pública para el cumplimiento de lo dispuesto por los referidos principios, así como corregir y evitar los mecanismos que entorpecen dicha exigencia.

Adicionalmente, el programa de modernización del aparato estatal debe comprender medidas tendientes a incentivar la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de las actividades a cargo de la administración pública. En materia de evaluación conviene que el sistema repose sobre indicadores que abarquen los objetivos, las metas operacionales, los resultados y la calidad del servicio a cargo de cada institución. También, corresponde abrir un espacio para fomentar los procesos de descentralización y de desconcentración administrativa, con el objetivo de promover el desarrollo regional y dotar a las instituciones públicas de más flexibilidad.

Por lo demás, son convenientes programas de profesionalización, revalorización y de reconstrucción de toda una ética del servicio público que acarrea el fortalecimiento de la función pública de carrera y el desarrollo de una nueva cultura en el seno de la administración. En últimas, estamos lidiando con la optimización de recursos con que cuenta la administración, es decir, tanto el recurso humano como parte del recurso material de que dispone la administración integran su aspecto subjetivo.

Por otra parte, es esencial que se robustezca las acciones encaminadas a lograr reducir a su forma más sencilla la creciente complejidad del sistema normativo. Si bien este es un fenómeno previsible de todos los ámbitos del ordenamiento jurídico; adquiere dimensiones propias en la esfera jurídico – administrativa. En

consecuencia, se vislumbra cada vez más la falta de rigor y claridad que nuestra normatividad ofrece y el constante cambio a que se ve sometido el ordenamiento que impone que las normas alcancen aceptación social y aseguren líneas de conducta de duración media. Hay una clara afectación del principio de seguridad jurídica, inclusive en lo relacionado con el problema de la aplicación del derecho privado, que llega al extremo de que la administración misma no tenga certeza del ordenamiento aplicable. Lo anterior incide sobre la capacidad de los sujetos destinatarios de estas normas para alcanzar el cumplimiento real de los fines y las cargas encomendados; obstruye una buena gestión de los recursos humanos encaminada lograr eficiencia y eficacia; vuelve incierto el campo de maniobrabilidad de los entes públicos y perturba el empleo de las nociones de eficiencia operativa y eficiencia adaptativa, en los términos ya indicados.

En lo relacionado con las políticas de aceleración y racionalización del actuar administrativo, hay que indicar, en primer lugar, que tienen como meta mejorar la capacidad de reacción de la administración y de reducir el tiempo de respuesta que le es necesario en su actuar. Sin embargo, la exigencia de rapidez contrasta con una lógica burocrática, que genera demoras y rigidez; la imposición de una modelo de organización fundado en el apremio de la formalidad de los comportamientos prohíbe a la administración intentar celeridad de reacción; capacidad de adaptación y flexibilidad, ya que la preocupación por la legalidad estimula la acumulación de procedimientos y de controles, el culto a las normas escritas y retrasa los procesos de decisión.

La aceleración viene descubierta por reformas tendientes a reducir el tiempo de respuesta administrativa y por transformaciones que busquen crear condiciones organizacionales favorables para un tratamiento más rápido de los asuntos a su cargo. En cuanto a la reducción del tiempo de respuesta administrativa, hay que señalar que puesto que la lentitud administrativa es el resultado de prácticas consolidadas por el derecho, debemos intentar modificar esas prácticas por razón de la alteración del cuadro jurídico que rige la acción administrativa y, de esta manera, reducir las dilaciones que dan a los agentes la posibilidad de diferir el momento decisivo. Así, la idea de aceleración envuelve, primeramente, medidas tendientes a combatir el retardo impuesto por la administración para garantizar la ejecución de normas y decisiones judiciales.

El retardo en la aplicación de las normas que obedece ocasionalmente a causas técnicas, o a la mala disposición del servicio es un mal enraizado que causa impaciencia, descontento y, en general, perdida de confianza en la función pública por parte de los administrados. Por su parte, la demora en el cumplimiento de las

decisiones judiciales que a ella involucran o se refieren contradice los fundamentos mismos del Estado de derecho, por lo que es necesario que se adopten medidas tendientes a fortalecer el compromiso de la administración de respetar los fallos jurisdiccionales y acelerar su ejecución.

De otro modo, al hablar de aceleración no podemos dejar de referirnos a las acciones encaminadas a permitirle al administrado obtener una respuesta ágil, explícita y motivada por parte de la administración en el menor tiempo posible. Un ejemplo claro de las medidas que guardan relación con este propósito es la figura del silencio administrativo consagrada en el Código Contencioso Administrativo colombiano.

Conforme la manifestación negativa de la institución, la administración goza de un término para dar respuesta a la petición ante ella presentada y, en caso de que transcurra el tiempo sin que medie pronunciamiento alguno, se entenderá que la respuesta es negativa, no obstante, sin perjuicio de la responsabilidad de la respectiva positiva de la medida, de aplicación más restringida, dispone que el silencio de la administración debe entenderse como una decisión positiva, es decir, como una aceptación implícita de la demanda del administrado, por lo que el particular podrá adelantar el procedimiento que corresponda para obtener el beneficio que le reporte la misma.

Con todo, se estima que sería más alto el grado de eficacia y eficiencia bajo un mayor número de hipótesis inversas en la que el silencio guardado merezca una decisión positiva, ya que incluso si no llega a intervenir la presunción – alteración que generaría delicados problemas particularmente en la protección de intereses de terceros- el desarrollo de decisiones implícitas de aceptación constituiría un factor indiscutible de tratamiento más rápido, eficaz y eficiente de las peticiones llevadas ante la administración, incitándola, por ende, a responder explícitamente y de manera más rápida para evitar los efectos de la medida.

La aceleración de la acción administrativa se traduce también en una simplificación de las formalidades y en agilización de los procedimientos administrativos. Al presente, se destacan medidas tendientes a unificar o abbreviar formularios, documentos o expedientes establecidos como puerta de acceso a ciertos derechos o para obtener el pago de prestaciones, así como aquellas que tratan de armonizar la reglamentación aplicable a diferentes categoría de usuarios; de suprimir formalidades inútiles, no obstante, asegurando aquellas que resulten necesarias y se encuentren validamente justificadas: la idea de aceleración pasa a un segundo planteo detrás de la protección de los derechos de los administrados, a pesar de que

se tenga la imagen de que toda imposición a la administración de nuevas coacciones jurídicas constituye de por si un factor de retardo en su activada y que el resguardo de los derechos de los administrados no puede ser obtenido a importe de una menor agilidad. Precisamente, será parte del actuar eficiente y eficaz del administración, ajustarse a los nuevos requerimientos de la mejor manera y permitir decididas y crecientes técnicas de participación ciudadana en los procesos decisorios y de evaluación de resultado.

Adicionalmente, debemos advertir que la organización del aparato estatal influye notoriamente en la rapidez de la acción de la administración. En consecuencia, la consecución de un aparato capaz de lograr mayores indicios de eficacia y eficiencia administrativa en su actuación podría abordar la puesta en funcionamiento de diversas estrategias, dentro de las cuales de destaca el empleo de estructuras situadas por fuera de la maquinaria burocrática y dotadas de una capacidad de acción que les permita escapar a líneas de dependencia ligadas al aparato estatal, al ser una solución flexible a los problemas para los cuales han sido organizadas.

Del mismo modo, se enseña la práctica del desplazamiento de niveles de decisión central a punto periféricos: al extender el campo de competencias de las instancias más próximas a las realidades y problemáticas se evita la elevación sistemática de los problemas al centro, se les asigna a las autoridades locales la posibilidad de resolver los temas de los cuales tienen conocimiento y se crean condiciones para un tratamiento más resulto de los asuntos públicos.

Por último, nos encontramos con el movimiento de autonomización de los servicios administrativos como factor de aceleración de la acción del Estado. Esta figura, que es presentada por JACQUES CHEVALIER en su descripción del proceso de aceleración de la acción administrativa en el ordenamiento francés, gracias a que disfruta de capacidad para eludir los canales jerárquicos tradicionales, permite evidenciar claramente en los sistemas americano, sueco y británico, responsabilidades “conceptuales” y “operacionales”. Se trata de gestores de servicios o administraciones de terreno field services con un mauro margen de decisión que provoca que la acción administrativa este cargad de eficacia y celeridad.

Por otra parte, si bien lo anteriormente expuesto constituye un tema básicamente político, este guarda gran relación con la vigencia misma del derecho administrativo, sobre todo en lo relacionado con los cambios y las nuevas exigencias introducidos por la Constitución de 1991. Concretamente, nos referimos a los procesos de modernización y reforma del Estado y de apertura, globalización

y liberalización de la economía que importan la introducción en la administración pública y en el derecho administrativo positivo instituciones altamente cargadas de reglas y principios de ciencia de la administración y de desafíos que la realidad social construida sobre un modelo de globalización de mercados de aperturas comerciales y culturales presenta, es necesario transformar el rol de estado y redefinir la relación entre la administración, los ciudadanos y las empresas, así como la naturaleza y afluencia de los servicios públicos.

Esta reconfiguración del mercado hace que nuestras empresas se encuentren ante un campo de acción más amplia en el que deben soportar una competencia altamente vigorosa, hasta el punto que solo aquellas que innoven constantemente en actividades de investigación y desarrollo de nuevos productos y de búsqueda de nuevos mercados podrán asegurar su permanencia y el incremento de utilidades. En tal caso, es obligatorio el empleo de recursos como la información- eventualmente escaso, sobre todo, en cuanto exista una mayor inmediatez y novedad de la misma o las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Por ende, no solo es importante que el Estado se transforme y aproveche estos recursos en el proceso de simplificación, aceleración y modernización y haga un manejo eficiente y eficaz de los mismos, sino que también es primordial que se adopten políticas públicas concernientes al uso y distribución de estos a nivel social, procurando el acceso del mayor numero de empresas y personas para alcanzar niveles óptimos de competitividad y, en el caso específico de la información como recurso empleado por el ciudadano y las unidades organizacionales, al constituir el Estado la principal fuente del mismo, debe procurar que en la prestación del servicio público que envuelve su suministro y distribución se observen los principios que rigen la materia, así como las exigencias de que la información sea adecuada, exacta, inequívoca, oportuna y actualizada.⁴⁴

Ante la desfiguración y dilución de lo público-administrativo en virtud de la total desvinculación entre forma de organización y régimen jurídico de la actividad organizada, el resultado no es otro que la degradación de los principios de legalidad y servicialidad al interés general, al desconocerse absolutamente la decisiva importancia de la organización administrativa para los términos de la ejecución y, concretamente, de la aplicación del derecho.

⁴⁴ ALFREDO GALAN. *Los servicios de información administrativa al ciudadano*. En proceso de publicación.

Por el momento, debemos hincar que si bien es políticamente viable adoptar fórmulas organizativas y de procedimientos de actuación jurídico-privados con el propósito de alcanzar mejores índices de eficacia y eficiencia, pues la inclusión o no de estas medidas dentro del programa de modernización del Estado constituye un tema que es esencialmente político, resulta jurídicamente grave e inconveniente identificar y circunscribir estos procesos con el alcance y contenido jurídico público que presentan los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa y, aun más delicado, pretender justificar el fenómeno de la huída del derecho administrativo bajo el argumento de estar cumpliendo con el deber jurídico contenido en los citados principios. Se insiste en que la inclusión de estas políticas públicas es una cuestión primordialmente política que debe arrancar desde la concepción misma que de modelo de Estado se tenga.

Cuestión diferente es que indica sobre la vigencia misma del derechos administrativo como cuerpo autónomo de reglas y principios; jurídicos que regulan la actividad de la administración pública, pero que no debe ser visto como un elemento aislado del resto del ordenamiento jurídico, pues “la sola orientación general según la cual la administración pública debe evaluarse con los mismos o similares instrumentos que la privada debe llamar en forma especial nuestra atención. La eficiencia, la eficacia y la economía como principios fundamentales de la actuación de la administración y la aplicación de indicadores a la gestión y a los resultados de rentabilidad pública, generan, al menos en Colombia, una reorientación de fondo en la administración pública y en el derecho administrativo”⁴⁵. La administración no deja de ser quien es por mucho que se adopten normas de actuación administrativa privadas, pues paralelamente asume nuevas cargas y responsabilidades.

En el mismo sentido, tenemos que afirmar que los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa más que contener un mandato que soporte la idea de trasladar la gestión de los asuntos públicos a fórmulas organizativas propia de la esfera privada, imponen la tarea de edificar un ente estatal capaz y competente para el logro de los fines y cargas establecidos constitucionalmente y con sujeción a la ley y al derecho.

Además, es importante recalcar que en virtud del carácter genérico de los principios de eficacia y eficiencia administrativa, su contenido es bastante amplio y capaz de habilitar diversas iniciativas reglamentarias, las cuales pueden ir desde fomentar la participación de los ciudadanos en la vida pública, hasta el lanzamiento de un basto

⁴⁵ ATEHORTUA RIOS, CARLOS ALBERTO. *El derecho Administrativo en Colombia y la modernización del Estado*. Junio 1997., p. 139

programa de privatizaciones. Así, no es conveniente concentrar únicamente los esfuerzos en estos procesos, sino que valdría la pena reconocer algunos otros mecanismos, como los aquí sugeridos, a modo de solución que busque dotar al sistema vigente de capacidad para el logro real y eficiente de los fines encomendados.

Por lo demás, si empecina en la adopción de estos mecanismos debe por lo menos procurarse una óptima planeación, estudio y coordinación de lo que va a constituir la política pública que contenga la respectiva medida, ya que la ineficacia y la ineficiencia, más que ser expresiones del derecho público y sus instrucciones, son el resultado de una cultura política clientelista y corrupta. De tal suerte, la exigencia contenida en los principios de eficacia y eficiencia administrativa no se circumscribe a la eliminación significativa del aparato estatal y de su actividad directa, al servir, incluso, de soporte de la existencia misma del Estado social.

4.3 LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTOS QUE SOPORTAN LA EXISTENCIA DEL ESTADO SOCIAL

En la actualidad, resulta indiscutible que los derechos sociales encuentran su justificación teórica en la idea de emancipación de determinadas normas de privación de origen societario y, por consiguiente, interesan en la medida en que la realización de la síntesis entre libertad e igualdad constituye su aspiración esencial, pese a la evidente del tradicional conflicto entre el valor libertad (negativa) y el valor igualdad como fundamento de estos derechos. Consecuentemente, el Estado social se presenta como el marco en el que se logra un punto de avenencia que impone recalcular los principios del Estado de derecho, en donde el concepto de dignidad humana como axioma individualmente considerado recae ahora sobre la idea del hombre como sujeto de diversas relaciones sociales, por lo que la representación de la libertad adquiere una visión positiva, y simultáneamente la igualdad alcanza una determinación sustancial o de oportunidades en la esfera social.

Conforme a lo anterior, los derechos fundados en los valores igualdad y solidaridad entran a formar un componente cardinal del conjunto de valores que integran la noción democracia. Los derechos fundamentales, además de constituir posiciones subjetivas específicas de libertad, oponibles a la acción estatal, tienen una dimensión objetiva en cuanto positivización de valores con proyección en todo el ordenamiento y se entran garantizados constitucionalmente, exigiendo de la

administración pública la efectiva tutela de los mismos, así como la resulta labor material del juez constitucional.⁴⁶

Entonces, de acuerdo con el mandato constitucional de actuación positiva en los diversos ordenes sociales para asegurar el efectivo desarrollo de valores, derechos y bienes consagrados y protegidos por la Constitución, el Estado social de derecho se constituye a modo de Estado administrativo encauzado a la distribución de los beneficios y de las cargas sociales bajo la dirección de las instancias públicas. La administración institucionalizada constitucionalmente a modo de poder público es integrada por un conjunto de organizaciones creadas por la ley o de acuerdo con ella para la realización del interés general en los términos programados por el ordenamiento, y como quiera que en el despliegue de esa actividad puede producir actos o hechos con relevancia jurídica y con incidencia en terceros, las aludidas organizaciones aparecen edificadas como individuales sujetos de derecho, esto es, personas jurídicas.

De tal suerte, la administración pública es un aparato delimitado tanto en su esfera organizacional como en la funcional que disfruta forzosamente de un identidad propia, con interpretación construida tanto a su esfera objetiva como subjetiva. Así, la versatilidad y heterogeneidad de los contenidos de la administración en sentido subjetivo impide una individualización concluyente desde el punto de vista funcional, por lo que se distingue a modo de activada coordinada y dirigida a la realización del interés genera: “la administración pública en un Estado social de derecho no es, pues, una estructura organizativa que se limita a ejecutar formalmente los presupuestos legislativos y abstenerse de lesionar derechos y/o los por excelencia le compete velar y actuar por una condiciones sociales justas, coherentes con los deberes estatales genéricamente establecidos en las cartas políticas.

Con todo, debemos insistir en como el concepto de interés general carece de una acepción precisa y estable, al desarrollar una labor principalmente de evocación de las diversas expresiones que puede tomar en la esfera política y social. No obstante, es factible situarle un sentido estricto de referencia a los bienes jurídicos imputables a la colectividad, cuya guarda corresponde a los entes estatales, en cuanto que encargados de los intereses sociales. En esta significación restringida, el interés general se equipara al interés público y, en consecuencia, se diferencia del interés particular. Por tanto, si el interés general no está a disposición de los particulares, dada su naturaleza, resulta ser inevitablemente determinable y

⁴⁶ MONTAÑA PLATA. El concepto..., cit., p 72.

realizable desde los poderes públicos instituidos políticamente; por lo que básicamente esta exceptuada su satisfacción mediante meros derechos subjetivos. Precisamente, de destaca el enlace asociativo con el interés general de la administración pública de realización del programa oficial que expresa los fines y cargas encomendados constitucionalmente.

Conforme a lo anterior, la estructura administrativa, al emanciparse o fragmentarse en exceso menoscaba la referencia común obligatoria para asegurar la mínima conexión entre todas y cada una de las piezas que la integran sistemáticamente, así como el procedimiento de las unidades orgánicas y su actividad, de los recursos humanos, de los medios materiales, económicos y financieros que emplean y del régimen particular que le es aplicable, en los tres niveles organizacionales de estudio ya indicados.

En tal caso, el índice de eficiencia y de eficacia predicable de las organizaciones administrativas deviene complicado de precisar en cuanto nos encontramos con un escenario de confusión acerca de los asuntos básicos relativos al actual de la administración pública y por lo incipiente de la teoría de la organización entre nosotros. Ahora, estimamos que la cuestión se concentra en determinar cual sería el contenido cardinal invariable de la administración y, y por consiguiente, de la idea misma de derecho administrativo.

La solución no es otra que una clara definición sustantiva de la actividad realizada por la administración para la conquista del interés general. Indudablemente, se logra así la superación de la dicotomía actividad público original-actividad privada de la administración, pues se alcanza un concepto indisoluble de esta que trae exigencia constitucionales preferente relativas al respecto de los derechos fundamentales.⁴⁷

Entonces, al ser la administración pública un aparato que debe ser definido tanto en su esfera organizacional como en la de actuación para el logro de un preciso fin y conforme a un determinado estatuto, que envuelve la idea de un concreto control judicial de la gestión y los resultados, los principios de eficacia y eficiencia administrativa se presentan como índices objetivos legítimamente de su contenido en términos de óptima consecución de las tareas programadas.

Concretamente, los principios de eficacia y eficiencia administrativa sirven como criterios objetivos que permiten legitimar en término de gestión-resultado la actividad adelantada por la administración pública. Por ende, podemos afirmar que

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-566 de 1995 M.P.: CIFUENTES MUÑOZ

si el Estado social se constituye a modo de Estado administrativo encaminado a la obtención de determinadas finalidades de rango constitucional, los principios de eficacia y eficiencia administrativa al ser legitimante de este último, constituyen un soporte de la existencia misma de los principios que integran la noción Estado social y su papel de regular en las dimensiones más importante de la vida social y económica para corregir sus disfuncionalidades y racionalizar su actividad.

Lo anterior, puesto que la estabilidad del mismo se justifica en la medida en que el Estado social no es manifestación de la extensión del aparato estatal o se identifica en virtud de la permanencia de una gran cantidad de actividades a realizar, sino que consiste en una condición que le es atribuible, en virtud de la existencia de funciones públicas a cumplir a modo de actividad administrativa-que se explican a su vez, en tanto son un medio para lograr las tareas constitucionalmente impuestas- y que implican responsabilidad estatal y consecución real de las condición de vida del elemento humano, así como dirección y control de los procesos perpetrados al interior de los diversos ordenes sociales. Además, estos deberes estatales condicionan y justifican la adaptación del aparato estatal a la nueva dimensión que han alcanzado los derechos sociales y el principio de igualdad y, en consecuencia, se encuentran vinculados con un preciso comportamiento del Estado.⁴⁸

A la sazón, los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa constituyen factores objetivos legitimantes de la estructura y actividad del aparato estatal, por lo que la ciencia jurídica administrativa debe tomarlos en consideración al momento de pretender establecer la que constituiría la correcta expresión de su objeto de estudio a nivel social. Situación esta que se deriva del hecho que la legalidad ya no solo se predica de los pasos y pautas adelantados por la administración pública, sino que, además, se concentra en la evaluación y apreciación de los resultados por ella alcanzados, siendo necesaria una buena gestión, es decir, una actuación acorde con la interpretación del contenido jurídico-público de los citados principios en el marco del estatuto constitucional de la administración. La legalidad se presenta hoy de modo diferente a la concepción extremadamente formal manifestada en su génesis y desarrollo inicial.

En igual dirección, el ejercicio de la potestad discrecional administrativa, entendida esta como “una libertad de elección entre alternativas igualmente justas o, si se prefiere, entre indiferente jurídicos, por que la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.,) no incluidos en la ley y remitidos

⁴⁸ MONTAÑA PLATA. *El concepto*. Cit., p 69

al juicio subjetivo del administración", exigen que este acompañado por relaciones objetivas que demuestren y soporten la eficacia y la eficiencia del medio adaptado para la satisfacción del interés general asentado en el fin concreto que se persigue. Esto, dado que no todos los mecanismos demuestran ser igualmente eficaces y eficientes para satisfacer el interés general, siendo diferente la relación entre las variables calidad, cantidad y precio en cada uno de los procedimientos.

En cuanto al control judicial de la discrecionalidad administrativa, ya que se encuentra conectada con el principio de legalidad, en la medida que la ley sirve de límite al ejercicio de tal protesta, la labor jurisprudencial y doctrinal ha permitido el desarrollo de importantes técnicas de control de la actividad discrecional, que impulsan la protección de los derechos e intereses de los particulares y el establecimiento de límites jurídicos que permitan a la administración conocer las pautas que deben conducir su actividad.

En consecuencia, la tratadista EVA DESDENTADO sostiene que el control de la actividad administrativa discrecional es uno de los temas claves del derecho administrativo vigente, en el que la jurisprudencia realiza la función de encauzar el ejercicio de la discrecionalidad administrativa, por lo que resulta indispensable que los tribunales eviten la escogencia de principios generales y abstractos a manera de eje de sus decisiones, sobre todo cuando es factible que este se localice en la propia norma o en la naturaleza de la institución de que se trate. Así, sostiene que "no resulta válida acudir a una decisión jurídica razonable cuando cabe adoptar una decisión jurídica racional, entendiendo por este último tipo de decisión aquel que respeta las reglas de la lógica deductiva y de la racionalidad práctica (consistencia, eficacia, coherencia...), que no elude la utilización de ninguna fuente del derecho vinculante ni recurre a elementos de fundamentación no previstos por el ordenamiento". Entonces, expone el carácter subsidiario que la decisión jurídica razonable tiene frente a la racional, por lo que sostiene que pretender generalizar la utilización de principios generales altamente indeterminados lleva a perder la objetividad necesaria para que el derecho pueda realizar alguna de sus primordiales funciones.

En este sentido, es claro que la utilización del contenido jurídico-público de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa para nada contradice este planteamiento y, en cambio, ofrece a nuestros jueces criterios objetivos para valorar y ejercer el respectivo control sobre la discrecionalidad administrativa, una vez permiten determinar la conveniencia e idoneidad operacional de la medida en razón de su capacidad intrínseca para consecución de

los fines que la soportan manifestación del interés general y con sujeción a la ley y al derecho (evaluación de los resultados alcanzados por la medida).

Precisamente, la eficacia y la eficiencia refieren su contenido a la administración subjetivamente considerada, al establecer el mandato de que esta sirva con objetividad al interés general, por lo que debe actual conforme a determinados principios y a la ley y al derecho. La eficacia y la eficiencia no solo tienen por objeto propio la exigencia incondicional de la realización plena y objetiva del interés general, sino que también valen como mecanismo integrante del esquema de control de la administración pública.

Sin embargo, debemos recordar que no podemos identificar la eficacia y la eficiencia predicable de la actividad administrativa, con aquella propia de las dinámicas económicas y privadas.⁴⁹ Mientras en el caso de las actividades privadas de índole comercial existe un criterio objetivo para determinar la eficacia y la eficiencia consistente en el volumen de utilidades por ellas alcanzado a través de la puesta en funcionamiento de una serie de técnicas, iniciativas, recurso, objetivos y estrategias de mercado, en el caso de la administración pública resulta más difícil determinar y medir los índices de eficacia y eficiencia, dado lo abierto de la idea de responsabilidad estatal por el logro y mejora continua de las condiciones de vida del elemento humano, así como la garantía y realización de los derechos y libertades.

Del mismo modo, la especificidad de la eficacia y la eficiencia privada conduce a que el resultado por el que se midan sea el de su capacidad para competir por utilidades y porciones del mercado, es decir, en función del criterio de la competitividad como eje del sistema económico vigente, en el que solo se mantienen aquellos agentes que demuestran ser productivos y eficaces. Por su parte, la eficacia y la eficiencia pública se identifican con la realización material del interés general, por parte de un sujeto único vinculado positivamente por el derecho a diferencia de la privada, en donde concurre una multiplicidad de agentes económicos, por lo que la administración se encontrara legitimizada en la medida en que cumpla con el deber jurídico contenido propio que no se confunde con el de la legalidad y lo presupone, en la medida en que solo la administración pública que se ajusta a este principio puede ser eficaz.⁵⁰

Conforme a lo anterior, las nociones de eficacia y eficiencia administrativa sirven como criterio estimativo de la respectiva unidad organizacional, bien sea pública o

⁴⁹ PAREJO ALFONSO. *La eficacia Administrativa...* cit. P.59.

⁵⁰ PAREJO ALFONSO. *La eficacia Administrativa...* cit. P. 60 a 61

privada, y de su actuación por relación a un resultado. Entonces, podemos afirmar que no es inadmisible la comunicabilidad entre técnicas y procedimientos instrumentales de los dos tipos de eficacia y eficiencia, presentándose, de esta manera, un punto de convergencia.

Los principios de eficacia y eficiencia administrativa implican un control, en términos de gestión-resultado, del poder público administrativo, siendo necesario que se fijen criterios de valoración, las correspondientes competencias para a formulación del juicio y la adopción de las medidas que procedan, así como los procedimientos que permitan la aplicación de estos.⁵¹ La eficacia y la eficiencia administrativa sirven como herramientas tendientes a legitimar al Estado social en términos de gestión-resultado, en el marco de una legalidad renovada que también se interesa por la consecución real de metas y fines, pues es necesaria una inmejorable gestión y una prestación de los servicios públicos que sea acorde con los principios de eficacia y eficiencia administrativa y con su deber jurídico de realización del interés general. Es importante subrayar que la consideración constitucional del principio de igualdad y de Estado social y de derecho sugiere una dirección bastante clara de finalidades y de deberes estatales.⁵²

⁵¹ PAREJO ALFONSO. *La eficacia Administrativa...* cit. P. 60

⁵² ALBERTO MONTAÑA PLATA. *El concepto...* cit., p. 63

5. CONCLUSIONES

En este orden de ideas, los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa se presentan como herramientas que precisan una serie de pautas a la ciencia jurídica administrativa, cada vez que la pretenda adelantar alguna construcción científica-jurídica en torno a la parte deontológica de la administración pública y que, por ende, condicionan la forma en que verdaderamente se proyecta a nivel social, dada la relación condicional existente entre una y otra perspectiva de estudio.

Se generó un gran vacío en lo relacionado con el deber ser de la administración pública que, a su vez, fue asumido por múltiples disciplinas no jurídicas, las cuales se encargaron de establecer criterios acerca de lo que constituiría la correcta expresión de la actividad y estructura del aparato estatal.

Las nociones de eficacia y eficiencia administrativa, por ser nociones originarias de disciplinas extrajurídicas, presentan un contenido y alcance propio en estas áreas del conocimiento, principalmente en las ciencias económica y administrativa, en donde se encuentran íntimamente ligadas a criterios como el de producción y rendimiento y a lo que constituiría la correcta expresión de la unidad organizacional en los niveles de entorno organizacional (ambiente externo), del que posea la unidad social como sistema y de aquel propio de los subsistemas que la integran, sus relaciones y control.

La eficacia y la eficiencia constitucional exigible de la administración pública en desarrollo de actividades en las que el Estado actúa a manera de agente económico, en donde el contenido de los principios de eficacia y eficiencia se centra en el requerimiento de una gestión caracterizada por la mayor productividad, es equivalente a su aplicación en las ciencias económica y administrativa. Se advierte cómo el principio de eficacia viene reducido en su condición al criterio de la eficiencia económica.

Las nociones de eficacia y eficiencia administrativas al ser incorporadas al estatuto constitucional de la administración, se revisten de un contenido jurídico público del que resulta para ésta un deber positivo de operación acorde a las exigencias suministradas por el modelo de Estado adoptado.

Por lo tanto los principios de eficacia y eficiencia administrativa exigen al establecimiento de una estructura que asegure la solución real de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la comunidad, para lo cual es necesario, además, que funcione de acuerdo con lo dispuesto por el estatuto constitucional de la administración y en armonía con los demás principios que componen dicho estatuto, los cuales deben ser interpretados en el contexto de los valores y derechos consagrados en la parte dogmática de la Carta.

Adicionalmente, podemos concluir que los principios de eficacia y eficiencia administrativa como nociones jurídico - públicas presentan un contenido bastante amplio y capaz de tolerar múltiples iniciativas reglamentarias. Sin embargo, no puede pensarse que esta indeterminación conceptual excluye su condición de principios vinculantes, que imponen el logro de un efecto jurídico determinado a la administración.

En cuanto al interrogante de si los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa constituyen un argumento que envuelve la huída del derecho administrativo, se resolvió que estos, más que soportar la idea de este fenómeno, lo que busca es legitimar a la administración pública en términos de gestión – resultado. Así, se concluye, es falso el argumento que involucra los principios de eficacia y eficiencia administrativa y su empleo para justificar el traslado de normas de gestión jurídico – públicas a fórmulas de manejo empresarial propias del dominio del derecho privado, pues no existe suficiente evidencia empírica que demuestre que así siempre sea, sino que, por el contrario, es factible encontrar casos en los cuales procedimientos de gestión de esta categoría devienen altamente ineficientes.

BIBLIOGRAFIA

- ATEHORTUA RIOS, Carlos Alberto. "El Derecho Administrativo en Colombia y la Modernización del Estado". Julio 1997.
- BALDASSARRE, Antonio. "Los Derechos Sociales", agosto 1998.
- BORRAJO INIESTA, Ignacio. "El Intento de huir del Derecho Administrativo". Abril a Junio de 1993.
- Diccionario Enciclopédico Economía Planeta 1980.
- DICCIONARIO HISPÁNICO UNIVERSAL. Enciclopedia Ilustrada en Lengua Española, Tomo I, Léxico de la A a la Z, 1996.
- EXPÓSITO VELEZ, Juan Carlos, La Configuración del Contrato de la Administración Pública en Derecho Colombiano y Español, Bogotá, 2003.
- GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 1984.
- HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Las ideas políticas en la historia. Bogotá, 1997.
- MONTAÑA PLATA, Alberto. "Alcances de la Libertad Económica Privada en el Régimen de Servicios Públicos Introducido por la Constitución Política de Colombia de 1991". Bogotá 2001.
- MONTAÑA PLATA, Alberto. "Manifestaciones Normativas de las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos". Bogotá, 2002.
- MONTAÑA PLATA, Alberto. El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo, Bogotá , 2002.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. "El Estado Social Administrativo: Algunas reflexiones sobre la "crisis" de las prestaciones y los servicios públicos, septiembre a diciembre 2000.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. Eficacia y Administración. 1^a ed. 1995.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Introducción a los Conceptos de la Administración Pública y el Derecho Administrativo. 2^a ed. 2002.
- SIERRA PORTO, Humberto. Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana, 2^a ed. 2002.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas, 6^a ed. 1996.

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 200 del 13 de mayo de 1998. M.P.: CARLOS GAVIRIA DIAZ.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C134 del 1^o de abril de 1993. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional. Sentencia C-704 de 25 de febrero de 1993. M.P.: CIRO ANGARITA BARON.

Corte Constitucional. Sentencia T- 406 de 1992 M. P. CIRO ANGARITA BARÓN.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-042 del 7 de febrero de 1996. M.P. CARLOS GAVIRIA DIAZ.