

10



ROCÍO LONDOÑO - OSCAR SAIDIZA -
OMAR SALINAS - MARIANA PEREA

La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA



FUNCIÓN PÚBLICA



La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia



BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA
Agosto 2018



Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Juliana Torres Quijano

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

Claudia Hernández León

Directora Jurídica

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Alejandro Becker Rojas

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Roger Alonso Quirama García

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Sonia Stella Romero Torres

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

Rocío Londoño

Coordinadora e investigadora

Oscar Saidiza - Omar Salinas

Investigadores

Mariana Perea

Asistente de investigación

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado

Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

César Augusto Arciniegas Beltrán

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario:

018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Presentación	11
Introducción.....	13
La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia (1958-2018)	17
1. Tratados y normas constitucionales sobre la administración pública y los funcionarios del Estado.....	23
1.1. Tratados republicanos sobre la administración pública.....	24
Elementos de administración pública (1840)	26
Principios sobre administración pública (1847)	32
1.2. Normas constitucionales sobre el empleo público (1821-1886)	40
1.3. La administración y el servicio público en 1875	46
2. Modernización e intervención del Estado	50
2.1. Modernización y diferenciación del aparato estatal en la primera mitad del siglo XX	51
2.2. Profesionalización del servicio civil en la primera mitad del siglo XX.....	62
La Ley 165 de 1938	68
2.3. Primeros estudios sobre la administración pública y la carrera administrativa en Colombia	78
2.4. El empleo público en la primera mitad del siglo xx	90
1912	90
1915-1924	94
1937-1957	95
República Liberal (años 1937 a 1944)	97
Restauración conservadora (1946-1953)	98
Gobierno del general Rojas Pinilla y Junta Militar (1954-1957)	99

2.5. Distribución del empleo público del orden nacional según género	102
Conclusiones.....	104
3. La época del Departamento Administrativo del Servicio Civil	106
3.1. Creación de los organismos del servicio civil en el frente nacional	107
Los pactos de Benidorm y Sitges y el plebiscito de 1957.....	108
3.2. Creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil	111
Implementación de la Ley 19 de 1958.....	115
Primer organigrama del Departamento Administrativo del Servicio Civil.....	117
Organigrama del Departamento luego de la primera reestructuración.....	120
3.3. La reforma administrativa de 1968.....	126
Los argumentos a favor de la reforma del 68	126
Los principales cambios de la reforma del 68	132
Implicaciones de la reforma en los organismos del servicio civil	135
Reorganización del Departamento Administrativo del Servicio Civil	138
Reorganización de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Decreto 728 de 1968)	142
3.4. El empleo público en el Frente Nacional	143
La participación de las mujeres en el empleo público	147
La carrera administrativa en el Frente Nacional	149
La herencia del Frente Nacional en materia del servicio civil	153
3.5. La administración pública y el servicio civil después del Frente Nacional. 160	
Negociación política y reforma a la carrera administrativa	168
3.6. El empleo público 1976-1991.....	180
Empleo público 1976-1986.....	181
Empleo público 1987-1991	185
La carrera administrativa.....	186

4. La época del Departamento Administrativo de la Función Pública.188

4.1. La década de los años noventa	190
El tema de la administración pública en la Asamblea Nacional Constituyente	190
La administración pública en la Constitución de 1991	192
4.2. La reestructuración del Departamento Administrativo del Servicio Civil ...	198
4.3. La primera década de la Constitución de 1991 en materia de función pública	201
El nuevo actor institucional: la Corte Constitucional.....	201
Las leyes que en materia de Función Pública reglamentaron la Constitución de 1991	206
4.4. Cambios en la administración pública en la primera década del siglo XXI. 212	
La reforma administrativa de 2002.....	212
Reactivación de la carrera administrativa y funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil.....	215
4.5. La reforma administrativa de 2011 y las nuevas funciones del DAFP	224
¿Qué se ha conseguido durante la actual administración?	232
Función Pública en los procesos de construcción de paz.....	234
Los sistemas de información sobre el personal estatal	241
4.6. El empleo público 1992-2018.....	249
1992-1995	250
1996-2000	250
2001-2003	252
2004-2009.....	253
2010-junio de 2018	258
Servidores públicos sobre los cuales solo hay información actualizada para los años 2016 a junio de 2018.	264
Representación de las mujeres y los hombres en el empleo público	265
La ley de cuotas	268
Representación de las mujeres en los cargos públicos directivos del orden nacional en 2017	269

4.7. La carrera administrativa 1992-2018	272
2006 a 2008	278
2009 a 2018	279
Conclusiones	279
5. Los empleados públicos en la historia del sindicalismo en Colombia	282
5.1. El sindicalismo en la segunda mitad del siglo xx	284
El código sustantivo del trabajo.....	284
5.2. La unión de trabajadores de Colombia (UTC) y las federaciones de trabajadores del Estado	290
5.3. Los derechos sindicales.....	301
La huelga.....	302
Negociación colectiva.....	309
5.4. La evolución de las tasas de sindicalización en la segunda mitad del siglo XX	312
5.5. Los derechos sindicales en el Estado social de derecho	314
Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.....	314
La negociación colectiva de los empleados públicos en Colombia.	318
Decretos reglamentarios de la negociación colectiva	323
La negociación colectiva del 2013.	327
La negociación colectiva del 2017.	330
La sindicalización en el sector público desde 1991.....	333
Conclusiones	339
Conclusiones finales	340
Observaciones metodológicas	352
Temas de investigación sobre historia del Estado y de la administración pública en Colombia.	354
Bibliografía citada	356

Índice tablas

Tabla 1.1. Empleados públicos de la administración general. Colombia 1875	47
Tabla 1.2. Empleados públicos de la administración de la Hacienda Nacional 1875	48
Tabla 1.3. Empleados públicos de los Estados Soberanos. Colombia 1875.....	49
Tabla 2.1. Personal público permanente del Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales según sexo. Colombia 1948	80
Tabla 2.2. Porcentaje de empleados públicos por departamentos con relación al número de habitantes. Colombia 1912.....	93
Tabla 2.3. Empleados públicos. Colombia 1915-1924	95
Tabla 2.4. Personal permanente de empleados públicos. Colombia 1937-1957.....	101
Tabla 2.5. Empleados públicos del nivel nacional por género. Colombia 1936-1958	103
Tabla 3.1. Personal permanente de empleados públicos, Colombia 1958-1972.....	146
Tabla 3.2. Empleados públicos nacionales por género. Colombia 1959-1963.....	148
Tabla 3.3. Personal de carrera administrativa con relación al número de empleados públicos del orden nacional. Colombia 1961-1972.....	151
Tabla 3.4. Personal permanente de empleados públicos. Colombia 1976-1986.....	183
Tabla 4.1. Personas ocupadas en el sector público. Colombia 1996-2000.....	251
Tabla 4.2. Cargos públicos según Dirección del Presupuesto Nacional. Colombia 2004-2009.	255
Tabla 4.3. Variación porcentual cargos públicos. Colombia 2004-2009.....	256
Tabla 4.4. Empleos orden nacional.....	261
Tabla 4.5. Distribución por género de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva nacional. Colombia 2015-marzo de 2018.....	267
Tabla 4.6. Cargos directivos orden nacional, 2017	269
Tabla 4.7. % mujeres en cargos directivos orden nacional, 2017.....	270

Tabla 5.1. Número de sindicatos y sindicalizados del sector estatal, por federaciones, confederaciones y autónomos, 1981.....	313
Tabla 5.2. Huelgas y huelguistas según afiliación sindical (1974-1980)	313
Tabla 5.3. Tasa nacional de sindicalización 1947, 1965, 1980	314
Tabla 5.4. Tasa de sindicalización en relación con la población ocupada a nivel nacional entre 1980-2017	333
Tabla 5.5. Número y distribución porcentual de sindicalizados según la naturaleza del sindicato (2008-2017)	335
Tabla 5.6. Evolución del número de sindicatos y afiliación según el tipo de sindicato (2006-2014).....	336
Tabla 5.7. Informe de afiliados del sector estatal a las centrales sindicales	337
Tabla 5.8. Número y proporción de sindicatos y afiliados por confederación 2005y 2008.....	338
Proporción del empleo público con relación a la población nacional. Colombia 1912-2018	351

Índice gráficas

Gráfica 2.1. Empleados públicos nacionales por género. Colombia 1936-1958	103
Primer organigrama del Departamento Administrativo del Servicio Civil.....	117
Organigrama del Departamento luego de la primera reestructuración	120
Gráfica 3.1. Aumento del empleo público total. Colombia 1955-1972.....	147
Gráfica 3.2. Distribución porcentual del empleo público nacional entre hombres y mujeres. Colombia 1959-1963.....	148
Gráfica 3.3. Porcentaje de empleados públicos nacionales de carrera administrativa con relación al total de empleados públicos del orden nacional. Colombia 1961-1972.	152
Gráfica 3.4. Tasa de crecimiento anual del empleo público. Colombia 1976-1986	184
Gráfica 4.1. Evolución del número de cargos públicos. Colombia 2004-2009.	256
Gráfica 4.2. Distribución de los cargos públicos según la Dirección del Presupuesto Nacional 2004-2009	258
Gráfica 4.3. Evolución del número de empleados de entidades del orden nacional. Colombia 2010-junio de 2018.Nacional. Colombia 2010-junio de 2018.....	264
Gráfica 4.4. Distribución porcentual de hombres y mujeres en el empleo de la Rama Ejecutiva nacional. Colombia 2015-marzo de 2018.....	267
Merito en el servicio civil (2004,2012-15).....	345

Presentación

Liliana Caballero
Directora Función Pública

Con ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.

Es así como desde 2016 se han efectuado foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública.

Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la administración pública en Colombia.

En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por Rocío Londoño, Oscar Saidiza, Omar Salinas y Mariana Perea.

Introducción

La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos.

Florentino González

En el marco de los proyectos de gestión del conocimiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, el 30 de noviembre de 2016 se realizó un foro sobre "El estado del Estado. Trayectorias y desafíos de la historia de la administración pública en Colombia", que contó con la participación de la directora de Función Pública, Liliana Caballero Durán; el director del Archivo General de la Nación, Armando Martínez Garnica; y el director (e) de COLCIENCIAS, Alejandro Olaya. Como panelistas participaron los historiadores Marco Palacios, Margarita Garrido y Rocío Londoño; y el ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria.

La conclusión principal de este foro fue la conveniencia de promover, en las instituciones académicas y en las entidades estatales, la investigación y el conocimiento de la historia del Estado y la administración pública en Colombia, con miras a preservar y fortalecer la memoria institucional y a mejorar el desempeño del servicio público en Colombia. Se consideró que esta tarea es aún más urgente en el momento actual, habida cuenta del proceso de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Farc, que culminó con los acuerdos suscritos en La Habana (Cuba) y en el Teatro Colón de Bogotá, acuerdos que demandan del Estado colombiano el fortalecimiento de la administración pública en sus distintos niveles, y un serio compromiso de los servidores públicos en lo relativo a un cabal desempeño de sus funciones en el conjunto del territorio nacional.

A propósito de los problemas del servicio civil colombiano en épocas posteriores a agudas confrontaciones políticas, como lo fue la violencia sectaria de mediados del siglo XX, vale recordar los compromisos que, en torno al nombramiento, la estabilidad y la neutralidad política de los empleados públicos, fueron incluidos en los acuerdos de Benidorm y Sitges, suscritos en 1957 por el dirigente liberal Alberto Lleras Camargo y el dirigente conservador Laureano Gómez, con miras a ponerle punto final a dicha confrontación y a aclimatar la paz en el territorio nacional:

A un cuerpo legislativo [paritario], inmune al sectarismo, ha de corresponder una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnímoda, del presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera del servicio civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la administración pública, sustituyendo todos los empleados por los nuevos favoritos. La tragedia de cada transición del poder en Colombia ha sido esa, no por la importancia, inexistente, del cuerpo de empleados en relación con la población del país, sino porque son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos. A esa minoría insignificante, y solo con ciertas excepciones inepta, le debe el país muchos de sus dolores y puede anticiparse que allí están los nuevos riesgos de otra ráfaga de violencia si no se decide, de una vez, dar garantía constitucional al trabajo administrativo, hacer de esos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y crear, por fin, una carrera respetable y seria de especialistas en el manejo de los negocios públicos, cuyos deberes no se alteren por los cambios políticos y cuyo carácter no se envilezca por la sumisión doctrinaria a todas las situaciones¹.

El reconocimiento explícito de la incidencia que, en la violencia política colombiana y en la fragilidad y la ineficiencia del Estado, había tenido el uso del empleo público como botín partidista, se expresó en dos artículos del texto de reforma constitucional relativos a la conformación de un sistema de servicio civil profesional y ajeno a los intereses partidistas. Estos se sometieron a la votación popular en el plebiscito de 1957, mediante el cual la ciudadanía aprobó el régimen del Frente Nacional.

Artículo 5. El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultades de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

1 Medófilo Medina y Efraín Sánchez (Eds.), *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003), 262.

Artículo 6. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición es causal de mala conducta.²

Otro motivo importante para avanzar en el conocimiento de la historia del servicio civil colombiano es la celebración de dos hitos importantes. En 2018, se cumplen ochenta años de la promulgación de la Ley 165 de 1938, sancionada por el entonces presidente Eduardo Santos, que ordenó la creación de la Carrera Administrativa y de los Consejos de Administración y Disciplina, como organismos especializados en el manejo del servicio civil, los cuales debían funcionar tanto en la capital nacional como en las capitales departamentales y municipales. Como ha sido dicho en otros estudios sobre la administración pública en Colombia, este es un hito fundacional de la historia de la administración pública moderna en el país. Asimismo, en 2018, se cumplen sesenta años de la expedición de Ley 19 de 1958, sobre Reforma Administrativa, cuya sanción le correspondió al primer presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo. Mediante esta ley se ordenó, entre otras disposiciones, la creación de tres entidades relacionadas con el servicio civil, a saber: el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y la Escuela Superior de Administración Pública.

A lo anterior cabe agregar otros hitos importantes de la historia de la administración pública y del servicio civil en Colombia. En primer lugar, se cumplen 50 años de la Reforma Administrativa de 1968, del gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Y, en segundo lugar, se cumplen 20 años de la expedición de la Ley 489 de 1998, sancionada por el presidente Andrés Pastrana, de la cual subrayamos el Artículo 117 según el cual:

para mejorar procesos y resultados y para producir factores de desarrollo, las entidades públicas dispondrán lo necesario al impulso de su perfeccionamiento mediante investigaciones sociales, económicas y/o culturales según sus áreas de competencia, teniendo en cuenta tendencias internacionales y de futuro.³

2 Ibid., 269.

3 Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo, <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

En resumen, han transcurrido 80 años desde la creación institucional del servicio civil en Colombia, tiempo más que suficiente para evaluar con el debido rigor los avances y los obstáculos que ha tenido la consolidación de una administración pública moderna, eficiente y proba, proceso en el que tanto la alta burocracia como los servidores públicos han desempeñado un rol fundamental.

La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia (1958-2018)

El estudio que aquí presentamos tiene como propósito principal contribuir al desarrollo de una línea de investigación sobre la historia del Estado y la administración pública en Colombia con un estudio histórico preliminar de la trayectoria del servicio civil y de la función pública.

La revisión bibliográfica y de fuentes oficiales, nos puso de presente la carencia de estudios históricos y sociológicos de largo alcance sobre la historia del Estado moderno y de la administración pública en Colombia. Acerca de esta carencia, es pertinente la observación del historiador Renán Silva según la cual "En Colombia la historia administrativa del Estado-uno de los núcleos básicos de la formación estatal moderna-es un campo virgen, desde el punto de vista de una historiografía crítica. Es una ausencia rara en una sociedad en donde de manera permanente se afirma, sin mayor reflexión, la tesis de la 'ausencia del Estado', como si se tratara de un dato estático, que no permite diferenciar ni periodos ni lugares, lo que parece ser a todas luces una tesis falsa o por lo menos unilateral⁴".

Puesto que se trata de un estudio preliminar, y habida cuenta del corto tiempo de que dispusimos para su realización, la exposición que aquí presentamos se concentra en los años comprendidos entre 1958 y 2018, periodo en el cual se crean los organismos especializados para la

4 Renán Silva, "Geografía, Estado y sociedad en Colombia, 1930-1960. El proyecto de Geografías Económicas de Colombia de la Contraloría General de la República", en *Revista Historia y Sociedad*, Núm. 33, julio-diciembre de 2017 (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín), 201-243.

administración del servicio civil y para el ejercicio de la función pública. Sin embargo, el enfoque histórico del trabajo nos condujo a una indagación retrospectiva de las ideas, los preceptos constitucionales y normas legales en torno a la creación de un sistema moderno de administración pública en Colombia y de un servicio civil profesional, desde el primer tercio del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Por esta razón, el capítulo primero contiene una reseña de dos tratados sobre administración pública de mediados del siglo XIX, escritos por dos destacados intelectuales y políticos liberales- Florentino González y Cerbeleón Pinzón-, que pueden ser considerados como textos fundacionales de la administración pública moderna en el país.

El estudio se estructura en torno a tres ejes principales. El primero tiene en cuenta los discursos ideológicos y la abundante legislación que caracterizan los persistentes intentos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de dotar a la nación colombiana de una administración pública moderna, eficiente en la prestación de los servicios públicos, capaz de regular la economía y las relaciones sociales, y de institucionalizar un sistema de carrera administrativa basado en mecanismos meritocráticos de selección y ascenso del personal administrativo. El segundo se refiere a los factores económicos, sociales y políticos relacionados con dicho proceso. Y el tercero consiste en un registro histórico del tamaño y las características del empleo público (en los niveles nacional, departamental y municipal), que, a pesar de la discontinuidad y las limitaciones técnicas de las estadísticas disponibles, permite una aproximación a la evolución histórica del empleo público en relación con la capacidad del Estado para atender las demandas de los diferentes sectores de la sociedad colombiana.

Para el estudio del surgimiento del Estado moderno y el desarrollo de la burocracia oficial y del servicio civil en Colombia, el equipo de investigadores se orientó teóricamente por autores clásicos como Max Weber, Otto Hintze y Norbert Elías, y por el estudio pionero del sociólogo colombiano Fernando Uricoechea sobre *El Estado y la Burocracia en Colombia* (1986). Para la descripción histórica de este proceso, además de la bibliografía colombiana, se consultaron los diagnósticos y las recomendaciones sobre la administración pública colombiana de las

Misiones Currie y Lebret, de comienzos de la década de 1950, y de la Misión Bird-Wiesner de 1981. También se tuvieron en cuenta diagnósticos recientes elaborados por el BID; y algunos estudios comparados sobre el servicio civil en América Latina.

Aparte de la revisión bibliográfica especializada, el equipo tuvo en cuenta textos de referencia sobre la historia de Colombia en los siglos XIX y XX, que le permitieron contextualizar los cambios en el aparato administrativo del Estado colombiano y la legislación sobre la administración pública y el servicio civil en el siglo XX y en casi dos décadas del siglo XXI.

Se realizó, asimismo, una indagación relativamente exhaustiva de fuentes oficiales que dan cuenta de las reformas administrativas y de los numerosos intentos de poner en funcionamiento un sistema profesional de servicio civil. De estas fuentes, fueron particularmente relevantes:

1. Las Constituciones de 1886 y 1991, y las reformas constitucionales.
2. La Legislación y la reglamentación del servicio civil y la carrera administrativa.
3. Los informes al Congreso de los directores y directoras del Departamento Administrativo del Servicio Civil y del Departamento Administrativo de la Función Pública (1959-2017).
4. Los discursos de posesión presidencial.
5. Las estadísticas de empleo público disponibles y algunos estudios sobre la materia.

Para la sección de fuentes testimoniales sobre la historia institucional del Servicio Civil y Función Pública en Colombia, utilizamos dos técnicas de investigación de las Ciencias Sociales:

1. Entrevistas a profundidad a: directivos y exdirectivos de los Departamentos de Función Pública y del Servicio Civil sobre temas relacionados con la modernización de la administración pública y la profesionalización del servicio civil.

2. Entrevistas a profundidad a dirigentes de sindicatos del sector público y a uno de sus principales asesores laborales, sobre los problemas laborales de los empleados públicos y los avances en materia de derechos como la negociación colectiva.
3. Grupos focales con servidores públicos del DAFP, con la participación de mujeres y hombres de distintas generaciones y con diversas trayectorias laborales en el sector público.

El texto que aquí presentamos contiene cinco capítulos en los que se analizan los temas centrales de la investigación, y un capítulo de conclusiones y sugerencias.

El capítulo primero contiene dos apartados. El primero es una reseña de los textos de Florentino González –*Elementos de la ciencia administrativa*–, y el de Cerbeleón Pinzón –*Principios sobre la administración pública*–, los cuales inauguran en Colombia el pensamiento sobre la administración pública moderna. De esos textos se resaltan las ideas que consideramos más relevantes para la reflexión actual sobre la administración pública. El segundo se refiere a las normas constitucionales del siglo XIX relativas a la organización del aparato administrativo del Estado y al servicio público. Y a manera de epílogo, se incluye una breve descripción de la organización de la administración estatal y de la distribución del personal administrativo en 1875.

El capítulo segundo trata de la administración pública y el servicio civil en la primera mitad del siglo XX. Muestra cómo el proceso de modernización del Estado se relaciona, por una parte, con el proceso de centralización administrativa, que comienza con la Constitución de 1886 y se extiende hasta el intervencionismo de Estado de la primera mitad del siglo XX. Y, por otra parte, con la confluencia de intereses económicos y políticos de la clase dirigente en un proyecto civilista después de la Guerra de los Mil Días. Centralización administrativa, intervencionismo de Estado y anhelos de una sociedad civilizada y moderna, configuran el marco en el que cobra fuerza la necesidad de una gestión racional de lo público y, por ende, de la estabilidad del servicio civil, de manera que se garantice no solo los derechos del empleado público, sino también la

continuidad y la experiencia acumulada en el ejercicio de la administración. Abarca los primeros proyectos de carrera administrativa y su relativo fracaso al terminar la primera mitad del siglo XX. Se describen las normas constitucionales y legales relacionadas con la profesionalización del servicio civil, descripción que está acompañada de citas textuales de los discursos de algunos presidentes de la República referidos al servicio civil, y de la exposición de motivos de proyectos legislativos claves como el que daría lugar a la Ley 165 de 1938. Se incluye asimismo un análisis del empleo público para el periodo 1912-1957, basado en la información disponible al respecto.

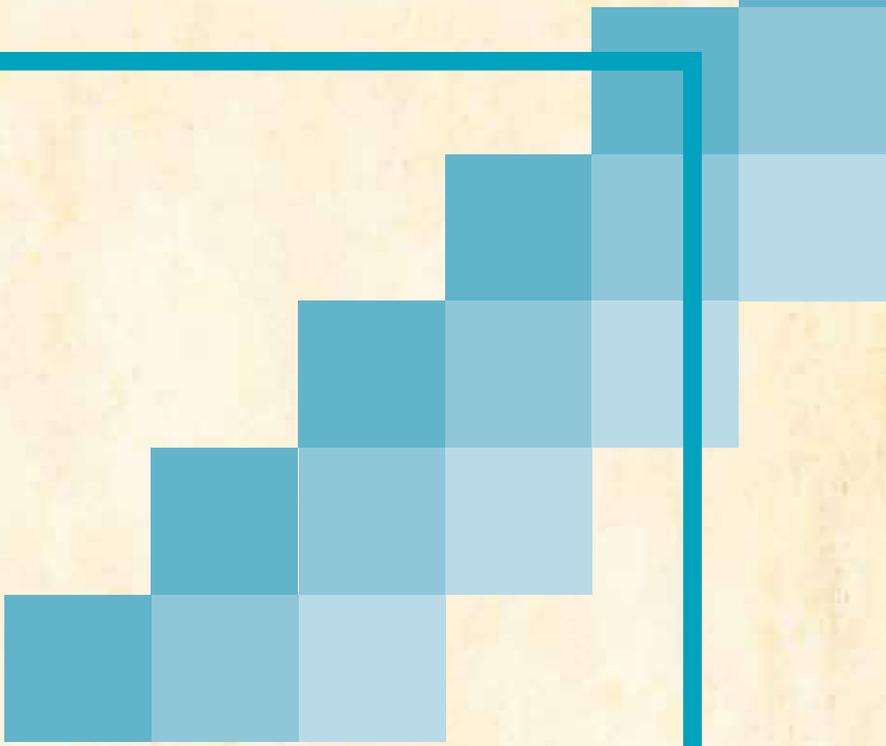
El capítulo tercero trata de la intervención del Estado, las reformas administrativas y el crecimiento de la burocracia en la segunda mitad del siglo XX. Contiene un análisis de la creación de los organismos del servicio civil en Colombia, haciendo énfasis en las recomendaciones de las misiones de expertos extranjeros, entre 1950 y 1956, como antecedentes de la reforma administrativa que se llevó a cabo después del plebiscito de 1957. Se examinan las leyes y los decretos que ordenan la creación, en 1958, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública; e igualmente la reforma administrativa de 1968. El capítulo muestra cómo las reformas tecnocráticas que avanzaron durante la administración de Carlos Lleras Restrepo impulsaron un crecimiento del aparato estatal y, con este, del empleo público y de la inscripción en la carrera administrativa. Se refiere, por otra parte, a los procesos de descentralización fiscal, administrativa y política, y a las innovaciones que en estas materias introdujo la Constitución de 1991, innovaciones que exigieron reformas en el Departamento del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública. Al final del capítulo, se examinan los cambios cuantitativos del empleo público entre 1958 y 1991. Y se analizan los datos disponibles sobre la inscripción de los empleados públicos en la carrera administrativa entre 1961 y 1972.

El capítulo cuarto reconstruye la época del Departamento Administrativo de la Función Pública, empezando por el análisis de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y de las consideraciones que, con

respecto a la función pública, registra la Carta Política de 1991. Se señalan los mecanismos jurídicos que sirvieron para reglamentar las disposiciones constitucionales sobre la función pública, con énfasis en los decretos emitidos con ocasión del Artículo 20 Transitorio de la Constitución, y en la legislación sobre empleo público y carrera administrativa promulgada entre 1992 y 2004. Se presenta una descripción de la consolidación del Departamento de la Función Pública y de sus principales programas y acciones. De estos programas se subrayan el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado, tanto en el nivel nacional como territorial, y el mejoramiento del servicio público y de la comunicación de las entidades públicas con la ciudadanía. Al final del capítulo se incluye un análisis de la información sobre empleo público para el periodo comprendido entre 1996 y junio de 2018.

El capítulo quinto contiene una síntesis del proceso de constitución del movimiento sindical de los empleados estatales, estructurada en tres periodos históricos. La primera parte abarca el proceso de sindicalización y acción colectiva de los trabajadores del Estado, denominados formalmente *trabajadores oficiales*, y las diferencias legales entre estos y los empleados públicos en lo relativo a los derechos laborales. La segunda parte se refiere al protagonismo de los sindicatos de empleados públicos en la lucha sindical. Se describe la constitución de las federaciones sindicales de empleados públicos, sus formas de movilización y presión y sus principales reivindicaciones. En la tercera parte se describen las concepciones jurídicas y administrativas que, en virtud de la Constitución de 1991, permitieron que se abriera la posibilidad de reconocer legalmente el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.

El capítulo sexto contiene las principales conclusiones y las sugerencias que se desprenden de la investigación. Se ponen de presente los vacíos detectados por el equipo de investigadores en los sistemas de información sobre el empleo público y la carrera administrativa, y se sugieren algunos temas para una línea de investigación sobre el Estado y la Administración Pública en Colombia.



1.

Tratados y normas constitucionales sobre la administración pública y los funcionarios del Estado

1.1. Tratados republicanos sobre la administración pública

La conformación del régimen republicano en los años posteriores a la independencia de España estimuló, en el segundo tercio del siglo XIX, la producción de textos o tratados de Derecho Constitucional y Derecho Público, cuyos principales destinatarios eran los estudiantes universitarios de los Colegios del Rosario y San Bartolomé y la alta burocracia pública. También es notable la producción de manuales pedagógicos para la divulgación de los idearios políticos, algunos de los cuales fueron denominados catecismos políticos, porque en su exposición los autores adoptaban la didáctica de preguntas y respuestas cerradas propia de los catecismos católicos tridentinos.⁵

Como complemento a los textos de Derecho Constitucional, y para suplir la carencia de textos nacionales, se publicaron dos tratados sobre ciencia administrativa, que gozaban de gran prestigio entre los estudiantes universitarios y la élite política e intelectual neogranadina. El tratado de Florentino González *-Elementos de ciencia administrativa-*, publicado en Bogotá en 1840 y reeditado en Quito en 1847, hoy es considerado el primer tratado de ciencia administrativa en Iberoamérica⁶. Y el de Cerbeleón Pinzón *-Principios sobre administración pública-*, publicado en 1847, tuvo al parecer una amplia difusión. Es sabido que sus autores eran prestantes figuras intelectuales y políticas del liberalismo radical y que, además de ser catedráticos en las facultades de jurisprudencia de entonces, publicaron importantes obras de derecho constitucional y otras materias, y desempeñaron altos cargos públicos, gracias a lo cual contaban no solo con conocimientos teóricos sobre tales materias, sino también con una notable experiencia en el manejo de los asuntos públicos del régimen republicano de mediados del siglo XIX. A Florentino González, por ejemplo, se debe en gran parte la reforma aduanera de 1847, bajo la administración

5 Véase al respecto Leonardo Tovar, "Catecismos políticos del siglo XIX", en SIERRA MEJÍA (Ed.), *El radicalismo colombiano del siglo XIX*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006)

6 Omar Guerrero, "Estudio introductorio" al texto de Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa* (Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1994)

de Tomás Cipriano de Mosquera, que introdujo en Colombia el libre cambio y debilitó drásticamente el proteccionismo, reforma que produjo una fuerte oposición de los artesanos, los cuales constituirían la base social del gobierno de José Hilario López.⁷

De la influencia de estos ilustres neogranadinos en la formación de los jóvenes universitarios del primer tercio del siglo XIX, que serían luego destacados intelectuales y políticos colombianos, da cuenta José María Samper en su autobiografía *-Historia de un alma-*. A Florentino González lo describe como “gran espíritu y gran carácter” y agrega que “como Secretario de Hacienda [del General Mosquera] [era] el alma de la Administración”. De los *Elementos de Administración Pública*, Samper comenta que cuando él comenzó a dictar sus clases en la universidad tuvo que prescindir del uso de textos puesto que “el tratado de Ciencia Constitucional del doctor [Cerbeleón] Pinzón y el de Ciencia Administrativa del doctor [Florentino González], que eran los más apropiados, se habían agotado”.⁸ Y de su admiración por su maestro Cerbeleón Pinzón, da cuenta en esta elogiosa referencia a su personalidad y su patriotismo: “era amable como una dama, humilde como un cartujo, florido en su lenguaje..., honrándote con sencillez, y aunaba a su talento flamante y su patriotismo ajeno a la ambición, una palabra fácil y elegante, una exquisita benevolencia y una lozanía que hacía amar en él la vida y la dulzura”.⁹

Por las contribuciones ideológicas y prácticas de estos hombres a la configuración de un régimen republicano liberal y democrático, y a la idea de una administración pública moderna en Colombia, presentamos a continuación una reseña de las principales ideas sobre el régimen político y el personal administrativo que, en concepto de González y Pinzón, requería el incipiente estado colombiano de mediados del siglo XIX.

7 Véase, entre otros, Margarita González, “Aspectos económicos de la administración pública en Colombia: 1820-1886”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Número 13-14 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986), 63-89.

8 José María Samper, *Historia de un alma* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2009), 235-263.

9 *Ibíd.*, 215.

Elementos de administración pública (1840)

Este tratado, escrito por Florentino González, está organizado en cuatro libros y un total de 32 capítulos. En la reedición hecha por la ESAP en 1994, el texto comprende 341 páginas y está precedido de un erudito "Estudio introductorio", del profesor mexicano Omar Guerreño, en el cual examina los "aportes universales" de esta obra a la ciencia administrativa y su contribución al cultivo de esta ciencia en Iberoamérica.¹⁰ Por otra parte, en un ilustrado artículo de Carlos Mouchet, publicado en 1960 en el *Journal Interamerican Studies*, se examinan las ideas de Florentino González sobre el régimen municipal, que como él mismo lo reconoce, en sus *Elementos*, fueron inspiradas principalmente por la lectura de Tocqueville.¹¹ Por su parte, Juan Carlos Villalba, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, analiza las contribuciones de Florentino González a la configuración del régimen republicano de la Nueva Granada.¹²

Veamos la estructura y el contenido general de este tratado.

El Libro Primero expone las Nociones generales de la ciencia administrativa; el Segundo, trata con detenimiento De la *Administración Nacional o General* [del Estado], de las funciones y responsabilidades del "Jefe de la administración" y de cada uno de los funcionarios que presiden las Secretarías del Despacho presidencial y sus subordinados; el Tercero, expone lo relativo a la *Administración Municipal*, e incluye tanto las funciones de los altos funcionarios (gobernador, jefe de cantón y alcalde) como las de los organismos de elección popular (cámaras o diputaciones de provincia, asambleas o concejos de cantón y concejos comunales). En los

10 Guerrero, "Estudio introductorio".

11 Carlos Mouchet, "Florentino González, un jurista de América: sus ideas sobre el Régimen Municipal", en *Journal of Intera-American Studies*, Vol.2, No 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1960), 83-101.

12 Juan Carlos Villalba, "El sistema de administración pública en la Nueva Granada según el pensamiento de Florentino González. Entre el federalismo y el estado unitario", en *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol.XII, No 23 (Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2009), 159-175.

libros segundo y tercero, don Florentino expone los *Medios* para el cabal ejercicio de la administración pública. Y en el último libro, expone sus ideas sobre “[el] modo de evitar la colisión entre los actos de las diferentes autoridades administrativas y de impedir sus abusos”. Los libros más extensos son el segundo y el tercero. Como él mismo lo advierte, para la elaboración de este tratado tuvo como referentes obras de importantes intelectuales y políticos franceses, como Jean Baptiste Bonnin, Alexis de Tocqueville, Benjamin Constant y el conde de La Borde; y algunos “libros y noticias” sobre los sistemas de gobierno de la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América.

Dice, en su prólogo, que el origen de su texto fue el encargo de “unas lecciones para los cursantes de Jurisprudencia del Colegio de San Bartolomé en materia de Ciencia Administrativa”, ciencia que él desconocía y que en esa época era desconocida en América. Decidió entonces consultar los libros que indicaba el plan orgánico de enseñanza y reflexionar acerca de las leyes orgánicas colombianas en la materia.

Uno de los autores que más le atrajo fue Charles-Jean Baptiste Bonnin, considerado por algunos académicos como el “fundador de la moderna ciencia de la administración”. Pero don Florentino, conocedor de las dificultades que para el Gobierno central de la joven República de la Nueva Granada representaba la administración de las provincias, los cantones, las parroquias y los municipios, que conformaban la incipiente organización del Estado colombiano, consideró que el centralismo de Bonnin no tenía en cuenta “los intereses de las localidades”. Encontró además que las leyes colombianas eran “calcadas de aquellas perniciosas doctrinas”.

Gracias a su temprana lectura de “la obra preciosa de Mr. De Tocqueville”, cuyos tres tomos *De la democracia en América* habían sido publicados en Francia entre 1834 y 1840¹³, y que él había leído antes de la publicación de sus *Elementos de ciencia administrativa*, don Florentino pudo ocuparse de un campo de investigaciones que le era desconocido. Adicionalmente, por algunos libros y noticias se informó:

13 Sobre la recepción de esta obra en América, véase Mouchet, “Florentino González”.

[...] de lo que se hacía en la Gran Bretaña y los Estados Unidos para manejar los intereses y los negocios sociales, conocí que el mal estaba en el espíritu de centralización de nuestras leyes. Vi que en los países que más han progresado, el Gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios, que afectando igualmente a todos los puntos del territorio, a todos los habitantes, pueden ser manejos por disposiciones generales¹⁴.

Del público al cual estaba dirigido su tratado, don Florentino dice que su objetivo era “poner a la juventud en camino para llegar a una organización más perfecta de la que tenemos”¹⁵. Y del contenido y la organización de su texto da cuenta una frase suya según la cual se propone “presentar una idea ordenada de un sistema de administración para una República central en su gobierno y federal en su administración”.¹⁶ Esta elocuente frase expresa claramente la intención del autor de tomar, y de conciliar, lo mejor del Estado centralista de los franceses y del régimen federal de los Estados Unidos de América, acerca del cual dice que éste “[propende] más a favorecer los derechos de los asociados, que es de lo que debe cuidar la legislación, pues el gobierno y la administración se establecen para bien de los gobernados”¹⁷.

Aunque este extenso tratado es sin duda un referente fundamental para la historia del Estado moderno y la administración pública en las repúblicas americanas, y en particular de Colombia, aquí nos limitaremos a resumir sus ideas sobre la ciencia administrativa, la administración pública, los agentes del Estado –concebidos por él como los ‘medios activos’ de la administración– y el orden jerárquico que en su concepto es necesario para el cabal cumplimiento de las leyes y los mandatos de los gobernantes.

14 Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa* (Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1994), 67-68.

15 *Ibíd.*, 70.

16 *Ibíd.*

17 *Ibíd.*, 81.

De su exposición sobre la ciencia administrativa, basta con citar su escueta y concisa definición:

La ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos¹⁸.

En correspondencia con esta definición, para don Florentino “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos”.¹⁹

De los principios básicos de la administración pública, son especialmente pertinentes para la historia de la administración pública en Colombia, en primer lugar, la diferenciación entre los intereses sociales de carácter general y los intereses que atañen a las localidades que conforman la nación, diferenciación que da lugar a que “la administración se divida en general o nacional, y parcial o municipal”.²⁰ Respecto de la diferenciación de los intereses sociales de carácter público, sostiene que éstos deben ser tenidos en cuenta en la acción de las autoridades y en las leyes administrativas, tanto en lo relativo a las atribuciones de los funcionarios como en las leyes que tratan de asuntos uniformes o generales y que rigen para “todos los puntos del territorio, como sucede con la recaudación y manejo de las contribuciones nacionales, con la fuerza armada permanente [...] y otros negocios que afectan de un mismo modo a toda la sociedad”.²¹ Y en lo relativo a los variados intereses de carácter sectorial o local, sostiene que éstos no pueden ser sometidos a un tratamiento uniforme y que, por el contrario, “exigen particulares modificaciones del poder público, para que puedan ser manejos con acierto y prudencia: y aun requieren también que autoridades distintas sean las que tienen intervención en ellos”.²²

18 Ibid., 71.

19 Ibid., 75.

20 Ibid., 77.

21 Ibid., 76.

22 Ibid., 78.

En segundo lugar, para lograr la coherencia de la acción estatal sobre “los intereses sociales que atañen a toda la sociedad y los que atañen a una porción de esta”, don Florentino considera que el mejor sistema es el federalismo de los Estados Unidos.²³

La intervención del pueblo en la designación de los ciudadanos que han de manejar los intereses y negocios municipales que prevalece en los Estados Unidos produce los más ventajosos resultados. Allí se ve la República desde el común o parroquia hasta el conjunto de Estados que forman la Unión. Las grandes porciones de la sociedad política y los más pequeños comunes tienen su gobierno y su administración propia, traban de tal manera, que todos concurren al movimiento de la gran sociedad, sin que esta perjudique a ninguno de sus miembros. No hay allí menos unión entre las diferentes partes del Estado, ni divergencias perjudiciales vienen a turbar la armonía que debe reinar entre todos los que desempeñan algún mandato público.²⁴

En su clasificación de los *agentes de la administración suprema en agentes generales y especiales*, don Florentino tiene en cuenta el tipo de acción que estos ejercen sobre los intereses sociales. Mientras los primeros tienen atribuciones sobre todos los ramos de la administración, en la sección política del Estado, los segundos ejercen funciones en un ramo especial de la misma administración. En el caso de la Nueva Granada, los agentes de la administración general son los gobernadores, jefes políticos o cantonales y los alcaldes, cuya principal función es la de ser intermediarios de la acción del poder supremo sobre los intereses sociales, como también lo es el asegurar a los secretarios del despacho el cumplimiento de las providencias administrativas.²⁵

Entre estos agentes existe un orden jerárquico que don Florentino considera fundado en razones de “profunda política” y que facilita la acción de la administración. Ese orden jerárquico corresponde a la “diversa magnitud [de] las secciones territoriales a donde se extiende su autoridad, [de

23 Sobre la temprana admiración por el sistema federal norteamericano en la Nueva Granada, véase el prólogo de Lisímaco Parra, “Reflexiones a propósito del primer federalismo colombiano”, en Miguel de Pombo y Vicente Azuero, *La propuesta federal* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2010)

24 González, Elementos de ciencia administrativa, 78.

25 *Ibíd.*, 204.

manera que] el agente tenga sólo aquella representación de la autoridad suprema que necesita para ser respetado y obedecido".²⁶

Una idea de don Florentino, bastante avanzada para su época, es la participación del pueblo, no sólo en el nombramiento del jefe del Ejecutivo y de los legisladores, sino también de algunos funcionarios del Estado. Para tal cosa, propuso la siguiente fórmula: "El pueblo propone a los candidatos y el jefe del ejecutivo escoge entre ellos". Idea que, como dice el profesor Guerrero, permite que los ciudadanos "sientan a los funcionarios como propios".²⁷

En 1852, doce años después de su tratado de administración pública, en el cual aún no se mostraba partidario de un federalismo radical para la Nueva Granada, Florentino González "presentó un proyecto de constitución política para la Nueva Granada en el que plantea un sistema de confederación, del cual afirma [que] es un sistema federal real y verdadero como el que se practica en los Estados Unidos, el cual se acomoda a las necesidades del país y deseos del pueblo"²⁸. De acuerdo con Villalba, este proyecto constitucional no tuvo respaldo político, de manera que en lugar de un sistema federal la Constitución de 1853 adoptó "una fórmula descentralista para reconocerle a las secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, estableciendo en su artículo 48 la autonomía administrativa de las provincias".²⁹

Estas ideas de Florentino González, y sus acciones concretas en la Secretaría de Hacienda de la administración del general Tomas Cipriano de Mosquera, son antecedentes fundamentales del periodo de reformas políticas y administrativas encabezadas por los dirigentes del liberalismo entre 1849 y 1880³⁰. En este periodo el Estado colombiano adoptó una forma de organización federal que buscaba dejar atrás el centralismo heredado de la Corona española.

26 Ibid., 205.

27 Ibid., 50.

28 Juan Carlos Villalba, "El sistema de administración pública en la Nueva Granada según el pensamiento Florentino González: entre federalismo y estado unitario", en *Prolegómenos. Derechos y valores, Vol. 12, Núm. 23* (Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, enero-junio de 2009), 159-175.

29 Ibid., 171.

30 Lázaro Mejía, *Los radicales. Historia política del siglo XIX* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007)

No hay duda pues de la importancia de este tratado para la historia del Estado moderno y de la administración pública en Colombia, y en particular para el debate entre centralistas y federalistas en torno al sistema de gobierno más conveniente para la joven república de Colombia.

Principios sobre administración pública (1847)

Al igual que Florentino González, Cerbeleón Pinzón fue un destacado intelectual y político liberal que ocupó altos cargos en la administración pública³¹, y se desempeñó como catedrático de Ciencia Constitucional, Economía Política y Administración Pública en los Colegios de El Rosario y San Bartolomé³². De sus obras, las más conocidas son el *Tratado de Ciencia Constitucional* (1839) y el *Catecismo republicano para la instrucción popular*, publicado en c.1865, por solicitud del entonces presidente de la República Manuel Murillo Toro, “con el fin de instruir los principios de la recién promulgada Constitución de Rionegro (1863) a los miembros de las escuelas de la Guardia Colombiana”.³³ Menos conocido, y muy poco estudiado, es su tratado *Principios de la Administración pública*, publicado en 1847, del cual hay dos ediciones recientes acompañadas de estudios introductorios.³⁴

31 Cerbeleón Pinzón fue Secretario de Gobierno y de Relaciones Exteriores de la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera, y Secretario de Relaciones Exteriores durante los gobiernos de José María Obando (1853-1854) y de José de Obaldía (1855). También fue Gobernador de la Provincia de Tunja y Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Véase Miguel Malagón y Ana María Otero, “Cerbeleón Pinzón y los Principios de la Administración Pública”, en Antonio Barreto et al., *Tratados y manuales jurídicos del periodo radical. Análisis de la segunda mitad del siglo XX* (Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2015), 43.

32 *Ibíd.*, 44.

33 *Ibíd.*, 42.

34 La primera edición hace parte del libro de Antonio Barreto Rozo, Miguel Malagón Pinzón y Ana María Otero, *Tratados y manuales jurídicos del periodo radical. Análisis de la segunda mitad del siglo XX*, publicado en 2015, dentro de la Colección Historia y Materiales del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, precedida de un ensayo de Malagón y Otero ya citado. La segunda edición es una transcripción de la edición original, hecha por el profesor Jairo Díaz Pinzón, de la Escuela de Administración Pública (ESAP), con un estudio introductorio de dicho profesor; fue publicada por la ESAP en el 2016. Las citas textuales hechas aquí son tomadas del libro editado por la Universidad de los Andes.

En comparación con las extensas disquisiciones teóricas de don Florentino, y sus numerosas referencias a obras extranjeras sobre la materia, el tratado de don Cerbeleón se asemeja más a un manual práctico que a un texto académico, es más didáctico y está orientado no solo a la enseñanza universitaria sino también al ejercicio práctico de la administración pública. En palabras de Malagón y Otero, este libro “buscaba delinear los principios de conducta de la autoridad pública para garantizar el buen gobierno en el naciente continente americano”.³⁵

El libro está organizado en cinco partes, precedido de unas *Nociones elementales*, en las que el autor responde dos preguntas: “¿Qué debe entenderse por administración pública?” Y “¿Qué debe entenderse por ejecutar las leyes?”. A continuación, explica qué es y por qué es necesaria la ciencia de la administración pública, a lo cual agrega el Plan de su libro, no sin advertir que este se refiere exclusivamente al poder ejecutivo, puesto que el “legislador” es objeto de otra ciencia que él denomina *Ciencia legislativa administrativa*.³⁶

Respecto del contenido general y el orden de exposición, basta citar el Plan del libro:

1ª. Del personal administrativo; 2ª. De la Acción Administrativa; 3ª. De la Vigilancia Administrativa; 4ª. De la Moral Administrativa; 5ª. De la Política Administrativa.

De este manual, que sin duda merece una atenta lectura, aquí nos referiremos solamente a las *Nociones elementales*, y a la primera parte, que en términos actuales versa sobre el servicio civil. Aunque expresados en la retórica de la época, muchos de los principios e instrucciones sobre el personal administrativo del Estado son relevantes no solo para una historia del servicio civil, sino para el actual ejercicio de la función pública en Colombia.³⁷

35 *Ibíd.*, 45.

36 Cerbeleón Pinzón, *Principios sobre Administración Pública* (Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2015), 63.

37 El texto está escrito en el castellano de la época. Para facilitar la lectura de las citas textuales utilizaremos la gramática contemporánea.

Menos relevantes nos parecen hoy las demás partes del libro, las cuales contienen un conjunto de preceptos relativos a los actos administrativos (órdenes, reglamentos ejecutivos, instrucciones, resoluciones y comunicaciones por medios de los cuales el gobernante asegura la gestión del personal administrativo (Segunda parte); a la vigilancia (*positiva y negativa*) de los funcionarios y empleados públicos (tercera parte); y a los deberes del gobernante con sus auxiliares y con *el público*, y de los funcionarios y empleados públicos con relación al gobernante y a los ciudadanos, preceptos que hoy día resultan un tanto obvios y anacrónicos. En esas partes del libro, aunque hay consideraciones prácticas interesantes, predominan las consideraciones morales acerca del ejercicio del servicio público.

De las *Nociones elementales*, subrayamos en primer lugar la concepción de la administración pública como “una serie de hechos” relativos al “orden o régimen social [de cualquier país]”, los cuales se reducen a tres órdenes: “1º Los que se refieren a la organización política del país; 2º Los que se dirigen a darle leyes; y 3º Los que tienen por objeto la observancia de la constitución y el cumplimiento de las leyes”.³⁸ No obstante, la semejanza de estos órdenes con la organización del Estado Moderno en tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-, Pinzón diferencia el poder Constituyente del poder Legislativo; y no hace referencia explícita al Judicial. De estos tres órdenes, el que atañe a la administración pública es el Ejecutivo, que él resume en los siguientes términos:

[...] la administración pública no puede consistir sino en hechos. Estos hechos son, o los del poder que constituye, o los del poder que legisla, o los del poder que ejecuta: el poder que organiza políticamente un país, *no administra*: tampoco el poder que le dicta leyes; administra el que ejecuta. Administrar el Estado es, pues, mantener la observancia de la constitución y ejecutar sus leyes; y la administración pública es la acción dirigida a este fin.³⁹

De esta noción llama la atención el énfasis en la administración pública como “una serie de hechos”, o como la acción dirigida a la observancia de la Constitución y el cumplimiento de las leyes; e igualmente la

38 Ibid., 55-56.

39 Ibid., 57.

diferenciación entre constituir un país, dotarlo de leyes y administrarlo. Para don Cerbeleón, la Constitución y las leyes en modo alguno aseguran por sí mismas una buena administración del Estado. Esta advertencia, que hoy parece obvia, sigue siendo pertinente en Colombia, habida cuenta de la excesiva importancia atribuida a la expedición de leyes y reglamentos, como si estos aseguraran por sí mismos el cabal ejercicio de la administración del Estado.

Entre sus *Nociones elementales*, el autor incluye la “Ciencia de la administración pública”, bajo la consideración de que para administrar el Estado no basta conocer su constitución y sus leyes:

Entre muchos otros, necesitase, además, el conocimiento relativo al modo y términos de emplear los medios de ejecución, al acierto con que estos medios pueden manejarse, y a las modificaciones, limitación o ensanche que en su uso deben recibir. Hay también deberes y principios de política, que es preciso conocer.

Así, no solo puede darse ciencia en la tarea de la administración pública, sino que se necesita de ciencia para desempeñarla bien.⁴⁰

Que el gobernante y los funcionarios públicos, además del conocimiento de la constitución y las leyes de su país, requieran cierto dominio de la ciencia de la administración pública, es sin duda una idea bastante avanzada para Colombia a mediados del siglo XIX, e incluso en tiempos posteriores, puesto que buena parte de los empleados públicos eran nombrados no por sus conocimientos y cualidades para el desempeño del cargo sino por razones políticas o personales. No es fortuito entonces que entre las cuestiones relacionadas con el nombramiento del personal administrativo por parte del gobernante don Cerbeleón se refiera en detalle a si conviene o no nombrar “a los allegados o amigos personales”, o a personas que necesiten del puesto para su subsistencia.⁴¹

40 Ibid., 63-63.

41 Ibid., Capítulo V.

Ahora bien, para la observancia de la constitución y el cumplimiento de las leyes, el autor considera cruciales la acertada selección y las cualidades del personal administrativo, acerca de las cuales trata la segunda parte del libro.

Respecto del nombramiento de los empleados, sostiene el siguiente principio:

Del acierto en los nombramientos depende casi exclusivamente el buen éxito de las medidas que se dicten en ejecución de las leyes, lo mismo que el progreso y mejora de los diversos ramos de administración pública. Si los empleados nombrados no son a propósito para desempeñar los puestos a los que se llama, en vano se esforzará el gobernante en llevar su misión; los planes mejor concebidos, las medidas más hábilmente calculadas, encallarán siempre en la falta de disposición de los funcionarios que deben ayudar a su desenvolvimiento, o bien, prestarles apoyo.⁴²

Y para darle aún más fuerza a este principio, don Cerbeleón se vale de una figura retórica: “[...] los empleados que sirven como auxiliares y agentes son al que gobierna, lo que el alma a los sentidos. ¿Cuánto empeño no debe ponerse en que sean buenos?”.⁴³

Respecto de los nombramientos equivocados, cosa que por lo demás ha sido frecuente en la administración pública colombiana, las observaciones de don Cerbeleón muestran su perspicacia y su experiencia en la administración pública. A quienes dicen que hay varios correctivos, entre estos la remoción del empleado, la vigilancia y “el servicio por medio de otra persona”, les responde que “olvidan que el uso de la facultad de remover es siempre penoso”, como también los inconvenientes y dificultades de tal decisión: “¿Cómo, por ejemplo, probar a un individuo su falta de celo y de interés?”. De la vigilancia afirma que “siempre será un triste medio, impotente contra la sagacidad de un mal empleado que puede de mil modos evitar y aún eludir la mirada más fija y perspicaz”. Y de la sustitución del servicio por otro empleado, dice que “no es conforme al orden y la justicia que uno haga lo que otro debe hacer”, no sin advertir el riesgo de que los dos cargos sean mal desempeñados.⁴⁴

42 Ibid., 64.

43 Ibid., 65.

44 Ibid., 67.

En consonancia con lo anterior, el capítulo III trata “de las cualidades que deben buscarse en el nombramiento de empleados públicos”. Aquí nos limitaremos a enunciarlas y describirles sucintamente.

Aptitud. Además de la capacidad intelectual para el cargo, deben tenerse en cuenta las circunstancias que hacen de un individuo apto para el cargo que va a desempeñar. “La aptitud deber ser relativa, es decir la que conviene al desempeño de las funciones de que se trata [...]”. Y en el caso de cargos que así lo requieran, “debe buscarse también la aptitud física [...]”.⁴⁵

Interés público. Esta cualidad es descrita en los siguientes términos:

Sin celo por el bien común, sin interés en desempeñar como es debido el puesto que se ocupa, nada grande, nada generoso puede esperarse de los funcionarios públicos. Si se buscara descuidar en ellos tan importante cualidad, pronto los intereses generales, grandes y pequeños, actuales y futuros, se verían desatendidos, y no reinando por todas partes sino la indolencia y la apatía, no percibiéndose esfuerzo ni movimiento, la vida de la nación se diferenciará apenas del estado de muerte.⁴⁶

Laboriosidad. “...si se quiere tener empleados que se dediquen con asiduidad al desempeño de sus deberes, búsqense entre los hombres activos por carácter y laboriosos por hábito”. “Cuando no se tiene disposición a trabajar, se hallan mil medios de eludir el trabajo, o, a lo más, podrá conseguirse una consagración aparente que no será de provecho alguno”.⁴⁷

Adhesión. Esta cualidad consiste en “la adhesión a los principios, a los planes y miras del gobernante, no precisamente a la persona del que gobierna”. De esta cualidad depende la armonía y la vigorosidad de la administración. Como no se trata de buscar en los empleados adhesión a la persona del gobernante, en sus nombramientos “[éste] debe hacer entera abstracción de su persona y de sus relaciones, y no ver ni buscar sino la concordancia en ideas y principios”.

45 Ibid., 68.

46 Ibid., 70.

47 Ibid., 71.

Respecto de esta cualidad, dice que no es *absoluta* y que incluso el gobernante puede nombrar personas que no están de acuerdo o se han opuesto a sus ideas, cuando “adopta” nuevas ideas que son compartidas por su opositor, principio que relativiza la adhesión y reafirma el principio de la concordancia en ideas y principios.⁴⁸ (Pinzón, 2015, 74)

Veamos por último los cuatro principios que, a juicio del autor, deben tenerse en cuenta en el nombramiento de los empleados, principios que aun hoy son relevantes.

1. Respetar la opinión pública. “Verdad es que la opinión pública no siempre es recta e ilustrada, tiene sus extravíos, y aún es susceptible de pasión y antipatías, pero sea como fuere, su poder es irresistible, y es necesario respetarla. No decimos que servilmente se siga, sino que se acate y respete; no que se nombre precisamente al que ella indique, sino que no se llame al que ella repugna y excluye”.⁴⁹
2. Juzgar de la aptitud y del mérito, por hechos habituales, no por algunos hechos aislados. “...Para formar un concepto acertado de los hombres, es preciso juzgarlos por sus hechos habituales y constantes, es menester consultar las inclinaciones que siempre han manifestado; en suma, hay que juzgarlos por su carácter. Solo un juicio formado de esta manera puede servir de base a un nombramiento acertado”.⁵⁰
3. Encaminar la dirección del interés particular. “Ciertamente, una de las cosas que más debe procurar el gobernante, es no colocar en un puesto público personas cuyo interés individual se encuentre en pugna con el buen desempeño del destino...Es verdad que no faltan altos ejemplos de virtud pública; pero el gobernante, al hacer un nombramiento, no debe contar con héroes, sino con hombres comunes, sujetos a todas las flaquezas de la frágil condición humana”⁵¹. En la formulación de este principio es evidente el escepticismo del autor en lo relativo al sacrificio del interés particular en aras del interés público. Por el contrario,

48 *Ibíd.*, 74.

49 *Ibíd.*, 74.

50 *Ibíd.*, 75.

51 *Ibíd.*, 76.

hoy día es frecuente nombrar en altos cargos públicos personas cuyos intereses particulares son inocultables, bajo el supuesto de que renunciarán transitoriamente a sus intereses privados.

4. Atender a las virtudes privadas. Este principio hace relación a la moral como una virtud única e imprescindible para la sociedad y el ejercicio de los cargos públicos. Se supone entonces que "la existencia de las virtudes privadas, si no seguridad completa, da una fuerte probabilidad a favor de la existencia de virtudes públicas, o, por lo menos, debe hacer presumir una disposición o tendencia a la práctica de estas mismas virtudes". La moral del individuo es considerada como un principio importante en el nombramiento de los empleados públicos, y como condición imprescindible en los cargos que impliquen "instruir o enseñar a otros, por cuanto sin el ejemplo, las palabras aprovecharían poco para la formación del espíritu".⁵²

Concluamos esta reseña con unas reflexiones acerca de lo que hoy pueden decirnos estos tratados fundacionales de la administración pública moderna en Colombia.

En primer lugar, destacamos, en el caso de Florentino González, la importancia que le atribuye al Gobierno municipal y a la atención que las autoridades deben prestar a los distintos y diversos asuntos e intereses locales. Desde la conformación de la República de Colombia, la fragmentación territorial y la diversidad regional eran preocupaciones de primer orden para el ejercicio del gobierno y la administración estatal, que la élite política e intelectual intentó resolver, ya fuera mediante un régimen centralista o federalista, o una combinación de ambos. Desde entonces, se ha buscado resolver dicho problema mediante distintas fórmulas (legales y administrativas), sin que aún se haya logrado una solución política y práctica, pese a las numerosas reformas en esa importante materia.

En segundo lugar, ambos autores conceden particular importancia a la formación intelectual y política de la alta burocracia; al parecer, no confiaban en que la experiencia política fuera suficiente para ejercer a cabalidad

52 Ibid., 78.

el Gobierno y la administración estatal. También consideraban crucial la selección del personal administrativo, basada ésta en las calidades y cualidades de los empleados para ejercer las funciones del cargo que les era encomendado. Consideración que por lo demás revela la temprana preocupación de la élite neogranadina por un servicio público idóneo, calificado y con sólidos principios morales. Al respecto, cabe subrayar la intención pedagógica de don Florentino y don Cerbeleón de formar a los jóvenes universitarios en los asuntos constitucionales, legales y administrativos propios de la alta burocracia pública en un régimen republicano y democrático.

En tercer lugar, ambos tratados se refieren no solamente a los asuntos internos de la administración estatal. También proponen distintos mecanismos de comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos. En el caso de Florentino González, su creencia en que el sistema federal era más adecuado para la Nueva Granada explica la importancia que le concede a las corporaciones municipales y comunales, e igualmente su utópica propuesta de que el pueblo no solo elija al jefe de gobierno, sino también a otros altos funcionarios. Propuesta que, en el caso de la elección popular de gobernadores y alcaldes en Colombia, tardaría años en hacerse realidad.

1.2. Normas constitucionales sobre el empleo público (1821-1886)

Una vez obtenida la independencia de la corona española, la recién creada República de la Nueva Granada tuvo que afrontar el problema de reorganizar la administración pública sobre nuevas bases. Las tendencias que se empezaron a perfilar fluctuaban entre dos posiciones extremas: quienes preferían mantener vigentes los parámetros coloniales de una administración centralizada y apoyada en los valores católicos, y quienes en mayor o menor grado querían transformar los fundamentos mismos de la administración colonial y tenían entre sus referentes el federalismo de los Estados Unidos de América. Otros debates que marcarían la conformación del Estado colombiano en el siglo XIX son, por una parte, la intervención del Estado en la actividad económica, y por otra, las relaciones

entre el Estado y la iglesia católica. Como es sabido, estas diferencias dieron lugar a fuertes oposiciones políticas que se expresaron en guerras civiles y en las constituciones expedidas entre 1821 y 1886.

Las constituciones políticas del siglo XIX muestran distintas concepciones del Estado y del régimen republicano, que oscilan entre el centralismo y el federalismo, sistemas que se ensayaron alternativamente a partir de la Constitución de 1821, aprobada por el Congreso de Cúcuta. Es sabido que el sistema federal instaurado por el radicalismo liberal con la Constitución de Rionegro (1863), no obstante sus notables contribuciones a la modernización, la secularización y democratización del país, terminó siendo derrotado política y militarmente por los conservadores, abriéndose paso la Regeneración de Rafael Núñez y Miguel Antonio, cuya concepción sobre el fortalecimiento del Poder Ejecutivo central, como la fórmula necesaria para consolidar un estado unitario y evitar así la insubordinación de las provincias, se plasmó en la Constitución de 1886.

De los textos constitucionales, primero haremos referencia a la organización político-administrativa del país, y después a las normas sobre el servicio público.

Respecto de la organización político-administrativa, entre 1821 y 1853, se observa una relativa continuidad en la división establecida por la Constitución de 1821 en Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias, aunque varían sus denominaciones⁵³. En la Constitución de 1853, que es el primer ensayo de un federalismo moderado, a las provincias se les otorga "poder constitucional" y una relativa autonomía administrativa. En la Constitución de la Confederación Granadina (1858), se ratifica la organización del país en ocho Estados Federales⁵⁴, acerca de los cuales se dice que, aunque habían sido establecidos en "actos legislativos anteriores",

53 En la Constitución del Estado de la Nueva Granada (1832), se suprimen los departamentos, se mantienen los cantones y a las parroquias se las denomina "distritos parroquiales"; en la Constitución de la Nueva Granada (1843), se mantiene la división en provincias, cantones y distritos parroquiales; en la Constitución de la República de la Nueva Granada (1853) se mantiene la división anterior.

54 Los ocho Estados Federales eran: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander (Art. 1).

requieren “disposiciones constitucionales que determinen con precisión y claridad las atribuciones del gobierno general y establezcan los vínculos de unión que deben ligar a los Estado” (Considerandos). En la Constitución de Los Estados Unidos de Colombia (1863), inspirada en el sistema federal norteamericano, la *Nación* es dividida en nueve Estados: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Cauca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, los cuales gozarán de autonomía constitucional, política y administrativa. Y en la Constitución de la República de Colombia (1886), bajo la denominación de *República Unitaria*, se instaura un régimen centralista y presidencialista, y la división político-administrativa de 1863 es sustituida por una división en Departamentos, Municipios y Territorios Nacionales, los cuales quedan subordinados al poder ejecutivo nacional⁵⁵. Ahora bien, como lo advierte Marco Palacios, “La centralización política exige el desarrollo de unas bases materiales y económicas mínimas; el funcionamiento de una maquinaria fiscal y de una burocracia civil y militar, cuyo cubrimiento territorial consiga poner freno a los particularismos localistas”, bases que según el historiador se crearon en el siglo XX.⁵⁶

En lo tocante al servicio público, se observa sin embargo una relativa continuidad en las normas sobre el nombramiento, la posesión y la remoción de los funcionarios públicos. Además, se mantiene la facultad del Congreso en lo relativo a la creación de los cargos públicos y la fijación de la remuneración de los funcionarios. Veamos las normas que, con pocas variaciones, se mantuvieron entre 1821 y 1886.

1. El juramento de fidelidad a la constitución y las leyes, y de cumplimiento de los deberes del cargo.
2. Ser ciudadano (granadino o colombiano) en ejercicio de los derechos ciudadanos.

55 Véase entre otros, Jorge Orlando Melo, “La Constitución de 1886”, en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I (Bogotá: Planeta, 1989)

56 Marco Palacios, “Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86”, en *Boletín Cultural y Bibliográfico, Volumen 23, No 9*, (Bogotá: Banco de la República, 1986)

3. A los funcionarios públicos, y a las corporaciones públicas, se les prohíbe el ejercicio de funciones o de autoridad que la constitución o la ley no les delegue expresamente.
4. A partir de la Constitución de 1832, se dispone que “no habrá empleo público sin funciones ni puramente honorarios”. En alusión a una costumbre colonial, en esta constitución se dice que “los oficios públicos no son vendibles, enajenables, ni hereditarios; ni los que los obtengan durarán en ellos por más tiempo que el de su buena conducta” (Art. 206), adición que desaparece en las demás constituciones.
5. La creación de los cargos públicos, y la fijación de la remuneración de los funcionarios, es facultad del Congreso.
6. El nombramiento y la remoción de los altos funcionarios del poder ejecutivo nacional es competencia del jefe del poder ejecutivo. En el caso de los funcionarios que no son de libre nombramiento y remoción, el jefe de estado debe tramitar la remoción ante el respectivo tribunal. En la Constitución de 1886, el Presidente nombra a los gobernadores y estos a los alcaldes municipales.
7. La vigilancia de los funcionarios públicos es responsabilidad de la respectiva autoridad. En la Constitución de 1863 se establece una diferenciación en el caso de abuso o incumplimiento de los deberes de los funcionarios: Los del poder ejecutivo y los jueces responden ante la Cámara de Representantes; el Senado emite la respectiva condena, pero el juicio y la sentencia le corresponden al tribunal competente para el caso. (Art. 140)

Sobre el aparato administrativo del gobierno nacional, no hay mayores variaciones entre 1821 y 1863. En la Constitución de 1821, se establecen cinco Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Interior, Hacienda, Marina y Guerra (art. 136); en la de 1832, se establecen tres Secretarías: Del Interior y Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina (art. 112); en las de 1843 y 1853, se elimina esta norma; en la de 1863, se establece un máximo de tres Secretarías de Estado, sin determinar cuáles son, precisando que tales cargos son de libre nombramiento y remoción del jefe de Estado (art. 44).

En la Constitución de 1886, la organización político-administrativa del Estado se compone de departamentos, los cuales deben contar con un mínimo de 200.000 habitantes, y para los asuntos administrativos estos se dividen en provincias y estas en distritos municipales. La administración departamental y municipal es ejercida por los gobernadores y los alcaldes con el concurso de las asambleas departamentales y los cabidos municipales, que son definidos como “corporaciones administrativas” y, por consiguiente, no tienen las competencias constitucionales, legislativas y económicas que les había concedido la Constitución de 1863.⁵⁷

En lo concerniente al servicio público, en la Constitución de 1886 se observa un mayor desarrollo normativo.

Del Título V. *Los poderes nacionales y el servicio público*, que trata de la delimitación y las atribuciones de los tres poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, y de las normas del servicio público, es pertinente citar los siguientes artículos:

- Art. 59. El Presidente de la República es el Jefe del Poder Ejecutivo, y lo ejerce con la indispensable cooperación de los Ministros.
El Presidente y los Ministros, y en cada negocio particular el Presidente con el Ministro del respectivo ramo, constituyen el Gobierno.
- Art. 61. Ninguna persona o Corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempos de paz, la autoridad política o civil y la judicial o militar.
- Art. 62. La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las cualidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución; las condiciones de ascenso y de jubilación; y la serie o clase de servicios que dan derecho a pensión del Tesoro público.

57 Constitución de la República de Colombia, 1886, Título XVIII. *De la Administración Departamental y Municipal*.

- Art. 63. No habrá en Colombia empleo que no tenga funciones detalladas en ley o en reglamento.
- Art. 64. Nadie podrá recibir dos sueldos del Tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes.
- Art. 65. Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de defender la Constitución y de cumplir los deberes que le incumben.

De estas disposiciones resaltamos la intención de profesionalizar el servicio público, que se evidencia en la fijación, por ley, de los casos de incompatibilidad de funciones, y de las cualidades y los antecedentes para el desempeño de los cargos públicos, como también de las condiciones de ascenso y de jubilación. Además, se mantiene la disposición que obliga a que todos los empleos públicos tengan funciones definidas en leyes o reglamentos.

Otra innovación constitucional importante es la delimitación de las responsabilidades de los funcionarios y de los particulares en lo relativo al cumplimiento de la constitución y la ley.⁵⁸

- Art. 20. Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por la infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas.
- Art. 21. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.
- Art. 45. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta resolución.
- Art. 51. Las leyes determinan la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas clases, que atenten contra los derechos garantizados en este Título.

58 Véase al respecto el Título III. De los Derechos Civiles y Garantías sociales.

De los desarrollos normativos del servicio público, posteriores a la adopción de la Constitución de 1886, daremos cuenta en el capítulo segundo.

Entretanto, es pertinente mostrar cómo era el aparato administrativo del Estado colombiano en el último tercio del siglo XIX, y cuántos empleados públicos había en 1875 para atender a una población estimada en 2.916.703 habitantes por el censo de 1870. Para ello disponemos del Anuario Estadístico de Colombia de 1875, del cual existe una copia digital en el DANE.

1.3. La administración y el servicio público en 1875

De acuerdo con Albero Charry Lara⁵⁹, en el último tercio del siglo XIX se publicaron dos Anuarios Estadísticos de Colombia, de los cuales solo encontramos el de 1875, en la Biblioteca Digital del DANE. Respecto de este Anuario, cabe anotar primero que, además de la información del censo de población de 1870, incluye el texto de la Constitución de 1863; y segundo, que contiene una detallada información sobre el empleo público y el costo de los salarios de los funcionarios de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Así pues, por este Anuario se sabe cómo estaba organizada la administración pública de entonces y cómo se distribuía el empleo público entre los tres poderes en el nivel nacional y en los nueve *Estados soberanos*, constituidos a partir de la promulgación de la Constitución de 1863. Información sin duda muy valiosa para determinar las funciones estatales y ver en relación con éstas el volumen del empleo público.

De acuerdo con el Anuario de 1875, la administración pública general (nacional) estaba organizada en ocho ramos o secciones, a saber:

Poder Ejecutivo, Servicio Diplomático y servicio consular, Oficina de Estadística Nacional, Corte Suprema Federal, Ministerio Público, Universidad Nacional, Dirección general de Instrucción Pública, y Territorios

59 Alberto Charry, *Desarrollo histórico de la estadística nacional en Colombia* (Bogotá: DANE, 1954)

Nacionales. La administración de la Hacienda Nacional constituía una rama independiente, al igual que el Poder Legislativo nacional.

La distribución del empleo público en la administración general se observa en la Tabla 1.1.

Tabla 1.1. Empleados públicos de la administración general. Colombia 1875	
Administración General	N° Total de Empleados
Poder Ejecutivo	85
Servicio Diplomático y Servicio Consular	64
Oficina de Estadística Nacional	8
Corte Suprema Federal	12
Ministerio Público	5
Universidad Nacional	67
Dirección General de Instrucción Pública	48
Territorios Nacionales	73
Total de empleados administración general	362

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Anuario Estadístico de Colombia 1875.

Con relación al total del personal administrativo en 1875, sin contar el Poder legislativo nacional, la Administración General contaba apenas con un 8% de los empleados, en tanto que la administración de la Hacienda Nacional disponía del 22.5% y los Estados Soberanos del 69.5% (Tablas 1.2. y 1.3.). El peso de la Hacienda Nacional y de los Estados federados expresa los énfasis que en materia de gasto y empleo público caracterizaron a los gobiernos radicales de la segunda mitad del siglo XIX.

Con respecto al personal de la Administración de la Hacienda Nacional, la información del Anuario de 1875 muestra que este se concentraba en tres secciones: Resguardos de Ventas Nacionales (44%), Correos y Telégrafos (31%), de los cuales probablemente provenían buena parte de los ingresos del Estado.

Tabla 1.2. Empleados públicos de la administración de la Hacienda Nacional 1875

Administración Hacienda Nacional	N° total de empleados
Tesorería General	10
Oficina General de Cuentas	16
Agencia General de Bienes Desamortizados	21
Aduanas	70
Salinas	28
Casas de Moneda	17
Correos	195
Telégrafos	119
Resguardos de Ventas Nacionales	447
Tripulación de Guardacostas del Atlántico	46
Dirección de Obras Públicas	46
Total de Empleados de la Administración de la Hacienda Nacional	1015

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de Colombia 1875.

Sobre la administración de los Estados Soberanos cabe decir que estaba organizada de manera muy similar a la administración general. Y de la distribución del personal administrativo en los trece Estados, se observa que, en orden de mayor a menor, Santander, Antioquia, Cauca y Bolívar concentraban aproximadamente el 60% del personal administrativo federal.

Tabla 1.3. Empleados públicos de los Estados Soberanos. Colombia 1875	
Estados Federados	N° Empleados
Estado Soberano de Antioquia	493
Estado Soberano de Bolívar	407
Estado Soberano de Boyacá	268
Estado Soberano de Cauca	474
Estado Soberano de Cundinamarca	313
Estado Soberano de Magdalena	146
Estado Soberano de Panamá	303
Estado Soberano de Santander	555
Estado Soberano de Tolima	179
Total	3138

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Anuario Estadístico de Colombia, 1875.

Como veremos en el siguiente capítulo, la organización del aparato administrativo y la distribución del empleo público entre las dependencias centrales, departamentales y municipales sufrirá cambios considerables.

2.

Modernización e intervención del Estado

2.1. Modernización y diferenciación del aparato estatal en la primera mitad del siglo XX

Durante las primeras décadas del siglo XX, el café se convirtió en el principal producto de exportación de Colombia. A finales del siglo XIX se habían producido dos bonanzas cafeteras, pero el circuito comercial había colapsado con la devastadora guerra civil que asoló al país entre 1899 y 1902. Por lo demás, en el siglo XIX no se alcanzaron a percibir las ventajas exportadoras del café: se creyó que era un nuevo producto de exportación que, como el tabaco, la quina, el añil o los sombreros, tendría su cuarto de hora para luego desaparecer. Pero durante las primeras décadas del siglo XX la exportación de café demostró no sólo sostenibilidad a pesar de las recesiones, sino que tanto su producción como comercialización estuvieron asociadas a una serie de transformaciones del sistema económico y el aparato estatal de Colombia.

Mientras que la producción cafetera para la exportación estuvo circunscrita a las grandes haciendas de Santander, Cundinamarca y Antioquia hasta el siglo XIX, después de la guerra, su cultivo se expandió a las regiones del sur de Antioquia y noreste del Cauca, así como a la región del Tolima. Estas zonas no habían sido tan afectadas por la guerra civil como los Santanderes y Cundinamarca. Pero este cambio no sólo representó un cambio de posición, sino también de estructura social. En efecto, las nuevas regiones donde se cultivaba el grano eran zonas de colonización reciente donde predominaba la pequeña propiedad y unas relaciones laborales distintas a las relaciones patronales de las haciendas. Dadas estas condiciones, el café exportado a partir del siglo XX generó capitales internos mejor distribuidos. Se empezó a formar así un mercado interno del cual el país había carecido durante el siglo XIX. Así mismo, la acumulación de capitales, con base en la exportación cafetera y los buenos precios que alcanzó el grano durante la década del 20, contribuyeron a la inversión industrial que, aunque incipiente, aumentó considerablemente a comienzos del siglo, y llegó a ser un renglón importante de la economía desde la década del 30.

En la década de 1920, los dineros recibidos como indemnización por la participación norteamericana en la secesión de Panamá, así como los buenos precios del café, volvieron a poner al país dentro de los destinos del crédito internacional. Los préstamos a Colombia crecieron durante toda la década hasta 1928, año en que se suspendieron por la recesión y la crisis económica de 1929. Para entonces, la deuda colombiana se había multiplicado casi ocho veces, al pasar de 24 millones en 1923 a 200 millones en 1928. La prosperidad y la inversión durante la época se basaron principalmente en los recursos provenientes de la indemnización por la pérdida de Panamá y en el crédito internacional.

El ingreso de estos dineros a Colombia transformaron rápidamente a la sociedad. La actividad económica y la movilidad social sacudieron a un país que, hasta entonces, mantenía cierta parsimonia de la época colonial, aunque interrumpida por las intermitentes guerras civiles. La movilidad social quebró en parte las relaciones laborales patrimoniales, pues la mano de obra contaba con nuevas y mejores oportunidades de empleo en las zonas cafeteras y en las obras públicas.

En efecto, a la economía cafetera y a la industria correspondía un nuevo rol del Estado como agente interventor que se manifestaba, por un lado, en la construcción de obras públicas que contribuían al intercambio comercial y a la comunicación entre las regiones del país y, por otro, en una regulación de la economía, a través del control del cambio monetario y del crédito.

La intervención del Estado conllevó cierto desarrollo del aparato administrativo, el cual se diversificó y especializó a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Una mirada a los informes fiscales, sobre las rentas y los gastos del Gobierno, consignados en los anuarios estadísticos de la época, pone en evidencia la diversificación del gasto en las entidades estatales, como también las prioridades que el proceso de desarrollo del Estado tuvo en una u otra área de inversión. Por ejemplo, en el Anuario Estadístico de 1915 encontramos la serie de gastos desde 1913 hasta 1915, años en los cuales el gasto del Estado aparece desagregado por los "departamentos" que conformaban la administración pública central en esos años: Política Interior, Beneficencia, Correos y Telégrafos, Justicia, Relaciones

Exteriores, Hacienda, Guerra, Instrucción Pública, Tesoro, Deuda Nacional, Pensiones, Obras Públicas, Fomento, Gobierno y Agricultura y Comercio. Por la Ley 4 de 1913, se sabe que estos “departamentos” estaban organizados en siete ministerios que componían el Despacho Administrativo de la Presidencia. Los gastos muestran la prioridad del Departamento de Guerra, que absorbió, en 1913, 3.267.759 pesos oro de un gasto total en aquel año de 16.418.712 pesos; es decir, el 19% del total del gasto. Otro 19% se gastó en el Departamento de Deuda Nacional. Los Departamentos con menor gasto eran los de Beneficencia, Tesoro y Obras Públicas, que no pasaron el 3%.⁶⁰

En 1915, el panorama había cambiado: en el Departamento de Guerra el gobierno gastó 2.263.440 pesos, es decir, un millón menos, mientras que el Departamento de Gobierno registró gastos por 5.188.046 pesos en 1914 y 4.309.566 pesos en 1915⁶¹. El gasto en el Departamento de Gobierno es el más alto del periodo. Recordemos que desde 1886 el Ministerio de Gobierno cumplía funciones de policía, gendarmería, archivo nacional, correos, pero ante todo funciones de justicia, pues estaba encargado del material y el personal de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales, los Juzgados, además de los gastos electorales. No existía, en aquel entonces, una separación entre las funciones de gobierno y justicia dentro del Despacho Administrativo. Las funciones de gobierno y justicia son de especial importancia en la constitución inicial del orden Estatal moderno, como lo indica Fernando Uricoechea, quien resalta la prioridad del gasto en el Ministerio de Gobierno durante esta época:

En efecto, la administración de justicia ha constituido históricamente uno de los aspectos centrales en la organización e institucionalización del Estado constitucional moderno desde sus inicios. La administración de justicia constituye, de suyo, uno de los aspectos centrales en la regulación de la sociedad civil en un estado de derecho por parte de las instituciones públicas. No es, pues, de sorprender que ésta haya sido una de las primeras tareas prioritarias en la organización institucional del gasto público del Estado colombiano en sus inicios [...] La creación de un orden público y

60 República de Colombia. Ministerio de Hacienda-Dirección General de Estadística, *Anuario estadístico* 1915 (Bogotá: Imprenta Nacional, 1915), 107.

61 *Ibíd.*

la institucionalización de un sistema electoral representativo eran tareas que necesariamente tenían que ser abocadas desde un comienzo y son ellas justamente la que explican el ritmo de expansión de esas funciones ejecutivas en los comienzos del Estado burocrático.⁶²

La prioridad de los gastos en gobierno y justicia, entre 1914 y 1915, indica, en primer lugar, el grado de desinstitucionalización en el que había quedado la República después de la Guerra de los Mil Días. Por eso, el sistema jurídico e institucional estaría en estructuración durante las primeras dos décadas del siglo XX, como lo había estado en los primeros años de la Regeneración, como lo revelan las cifras del mismo Fernando Uricoechea⁶³. En segundo lugar, la actividad del Ministerio de Gobierno también muestra la regulación de las relaciones jurídicas en torno a la propiedad, que como es sabido es indispensable para brindar seguridad a los capitales. Una de las preocupaciones de las élites política y económica era precisamente la inseguridad jurídica de la propiedad y los negocios económicos, puesto que estos se veían afectados por las arbitrariedades que eran aún mayores durante las guerras civiles. La burguesía, que asciende de la mano del comercio cafetero, requería, según Darío Mesa, "convertir en norma de la vida cotidiana la observancia de las leyes escritas, cuestión decisiva para el desarrollo de una burguesía moderna que ha de atenerse a normas fijas en que basar sus contratos"⁶⁴.

También cabe resaltar el incremento del gasto en el departamento de obras públicas de 1913 a 1914. En efecto, mientras en 1913 se gastaron \$465.406 a través de este departamento, el monto de 1914 fue de 2.379.546 pesos, para caer en 1915 a 759.589 pesos⁶⁵. El ministerio de obras públicas había sido creado por el gobierno de Rafael Reyes entre 1904 y 1909, y había sido el protagonista del gasto durante aquella administración, en la cual se intentó acondicionar el transporte del país

62 Fernando Uricoechea, *Estado y burocracia en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986), 84.

63 "En efecto, las tasas de crecimiento anual [del ministerio de gobierno] durante ese periodo (1871-1903) fue de 14.2 por ciento". *Ibid.*

64 Darío Mesa, "La vida política después de Panamá", en *Manual de Historia de Colombia. Vol. III.* (Bogotá: Instituto colombiano de cultura, 1980) ,136.

65 República de Colombia, *Anuario estadístico* 1915, 107.

al comercio cafetero invirtiendo en la navegación, los ferrocarriles, las carreteras y la adecuación de los caminos de herradura. Como veremos, aquella irregularidad el gasto en ese departamento se estabilizará por lo alto dada la prioridad de las obras públicas en una economía exportadora primero y en la constitución de un mercado interno para la industria después.

Otra forma de medir el crecimiento del Estado asociado al desarrollo del país, es a través del gasto por grupos y servicios. Bernardo Tovar, con base en los Anuarios Estadísticos, agrupa los gastos en "Administración y funcionamiento", "Guerra y justicia", "inversión y fomento" y "sociales" entre 1880 y 1922. Según esta distribución, los gastos del Estado en administración y funcionamiento, en los años 1911, 1912 y 1913, fueron el 70%, 63% y 59% respectivamente, lo cual indica, según Tobar, la prioridad de los procesos administrativos del gobierno central durante el periodo de reconstrucción del Estado. Esos datos también muestran que desde 1921 los gastos en "inversión y fomento" alcanzaban el 29%, mientras en la década de 1910 se habían mantenido alrededor el 10%.

⁶⁶Dicho incremento indica el nuevo tipo de intervención estatal, centrada principalmente en el fomento de la agricultura y en la construcción de obras públicas.

De hecho, la mayor parte de los recursos que ingresaron al país en la década de 1920 se invirtió en el desarrollo del transporte, especialmente en la construcción de ferrocarriles. Y en 1928, el gasto en obras públicas alcanzó el 53.9% del gasto total, del cual 60% se invirtió en ferrocarriles. De acuerdo con Jesús Antonio Bejarano,

...desde comienzos de los años veinte, se indicaba de manera persistente por los observadores de la época cómo la principal limitación de la economía nacional era la carencia de un sistema articulado de medios de transporte para los productos que permitiera superar la dispersión y la fragmentación de los mercados.⁶⁷

66 Bernardo Tovar, "La economía colombiana 1886-1922", en *Nueva Historia de Colombia* (Bogotá: Planeta, 1998), 24.

67 Jesús Antonio Bejarano, "La economía colombiana entre 1922 y 1929", en *Nueva historia de Colombia. Vol. V.* (Bogotá: Planeta, 1998), 56.

Si desagregamos los gastos por ministerios, se observa que durante la década de 1920 hubo un incremento constante de los gastos en el Ministerio de Obras Públicas: entre 1925 y 1928 los gastos en este rubro fueron 36%, 49%, 47 y 53% respectivamente, con relación a los gastos totales del gobierno. La desagregación de los datos también muestra un gasto considerable en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual en 1923 alcanzó el 40% del gasto total, conservando un porcentaje todavía significativo en los años 1924 y 1925 de 28% y 23% respectivamente.⁶⁸ A su vez, los gastos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público revelan, en primer lugar, el crédito para el fomento económico que venía aumentando desde la década de 1910 y que en 1924 comenzaría a ser manejado por el recién creado Banco de Agrícola Hipotecario y del Ministerio de Industria y Agricultura. Según Bejarano, este banco fue el encargado de administrar los 13.8 millones de pesos de endeudamiento entre 1927 y 1928. En segundo lugar, y aún más importante, fue la reorganización del sistema bancario para la regulación del cambio monetario, la emisión y el crédito. Para tal cosa, en 1923 el Gobierno contrató al profesor Walter Kemmerer, quien recomendó la creación del Banco de la República y de la Contraloría General, para efectuar la regulación de la contratación pública. La creación de estas instituciones explica los elevados gastos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a finales de los años veinte.

Para 1930, el aparato administrativo del Estado se había expandido y diversificado. De siete ministerios en 1914 ahora contaba con ocho ministerios y dos departamentos. El Ministerio de Hacienda fue fusionado con el del Tesoro, por lo cual desde entonces se lo denominó de Hacienda y Crédito Público; se crearon además el Ministerio de Correos y Telégrafos, y los Departamentos de Contraloría y Provisiones. Según el Anuario Estadístico de 1930, los únicos Ministerios que presentan "gastos extraordinarios" fueron los de Hacienda y Crédito Público, y el Ministerio de Obras Públicas. En efecto, se puede ver que, a pesar de la crisis, estos dos ministerios canalizan la mayor parte del gasto público,

68 Jesús Antonio Bejarano, "El despegue cafetero", en *Historia económica de Colombia* (Bogotá: Presidencia de la República, 1997), 264.

seguidos por el Ministerio de Gobierno; 16 millones, 14 millones y 9 millones respectivamente.⁶⁹

Por otra parte, la crisis mundial de 1929, agudizó la crisis económica que Colombia venía experimentando desde el segundo semestre de 1928, y obligó al Estado colombiano a ensayar una nueva política económica: “el viejo esquema ortodoxo librecambista –dice Carlos Esteban Posada–, se resumía en un principio central: la política de *laissez faire* o la ausencia de intervención del Estado en el campo económico”, a lo cual agrega que Colombia se estaba acercando a ese ideal antes de la crisis:

El cuatrienio 1927-1930 fue una época de acercamiento a semejante ideal, que podríamos denominar ortodoxa sin cometer un grave error. En efecto, en la esfera del comercio exterior, dicho cuatrienio se inauguró con la llamada “ley de emergencia” o, mejor dicho, con un decreto gubernamental expedido en junio de 1927, al amparo de una ley de 1926, en virtud del cual se estableció una reducción del arancel para la importación de alimentos con el fin de contrarrestar el amento del “costo de vida”. Con posterioridad a esa fecha y hasta el fin de 1930, puede afirmarse que no hubo modificaciones significativas en el grado de libertad (relativa, por supuesto) que el Estado permitió al sector privado, mediante la fijación de aranceles, para realizar el comercio de importaciones. En cuanto a exportaciones, sobra decir que el *laissez faire* reinó a plenitud durante el cuatrienio ortodoxo⁷⁰.

Cabe recordar que, a partir de la devaluación monetaria durante la Guerra de los Mil Días, el Estado mantenía una estricta política monetaria basada en el patrón oro, la cual fue reforzada con base en las recomendaciones de la Misión Kemmerer. Se podría entonces concluir que la política económica era conservadora en el manejo monetario y liberal en el manejo comercial. A partir de la crisis el Estado tuvo que modificar dos regulaciones de carácter económico. En primer lugar, elevó los aranceles, en 1931, para proteger la industria y la agricultura nacionales, usando la política arancelaria con un fin proteccionista y no exclusivamente fiscal.

69 REPUBLICA DE COLOMBIA, Departamento de Estadística Nacional, *Anuario de Estadística General 1930*. (Bogotá: Imprenta Nacional, 1932).

70 Carlos Esteban Posada, “La Gran crisis en Colombia 1928-1933”, en *Nueva Historia de Colombia*. Vol. 5 (Bogotá: Planeta, 1998), 89-90.

Esa medida evitó la salida de divisas del país, con lo cual el Banco de la República pudo restablecer el crédito interno. Sin embargo, las medidas más radicales para afrontar la crisis, fueron la demarcación del patrón oro y la devaluación del peso con respecto al dólar, medidas que liberaron el crédito que estaba bloqueado.

La liberación del crédito era vital para el desarrollo económico en Colombia. El crecimiento económico, durante la década de 1920, había dependido principalmente del crédito externo, buena parte del cual había invertido en obras públicas. Simultáneamente, el despegue industrial contaba para entonces con un mercado interno en formación. Al restablecer el crédito, el gobierno del presidente liberal Olaya Herrera pudo incrementar el gasto en obras públicas, reanimando así el ciclo económico, el cual requería asimismo de una política de protección a la incipiente industria nacional. La intervención estatal en la economía, mediante distintos incentivos, se mantendría durante la primera mitad del siglo XX, y propiciará el desarrollo industrial y el crecimiento urbano.

Como es sabido, la República Liberal (1930-1946) se destacó, entre otras cosas, por su política laboral progresista y de bienestar social. Y aunque la política laboral fue uno de los principales temas de la agenda de gobierno de López Pumarejo, no parece haber estado respaldada con un mayor gasto social. De acuerdo con Bejarano, los gastos del gobierno en Salud y Previsión social durante la República Liberal se mantuvieron alrededor del 4%, mientras que los de educación y cultura fueron alrededor del 6,5%. La regulación estatal de las relaciones laborales parece haberse centrado más en los derechos laborales de los trabajadores que en el fortalecimiento del entonces Ministerio de Industrias. Esto quizá explica que el desarrollo del movimiento sindical dependiera considerablemente del apoyo gubernamental, de manera que, al perder ese apoyo, a mediados de los 40, el sindicalismo entraría en crisis. (Véase al respecto el Capítulo 5)

Bejarano insiste en que la escasa inversión en el sector social, durante los gobiernos de la República Liberal, se explica en buena parte por las repercusiones internas de la crisis mundial de 1929 y de la segunda guerra mundial. Al respecto, Bejarano concluye lo siguiente: "...de un lado, la ampliación

del intervencionismo no implicó un aumento en el tamaño del Estado; y de otro, no se evidencia ninguna reorientación distributiva del gasto y, por el contrario, éste se orienta en lo esencial hacia el fomento económico”⁷¹.

Sin embargo, la intervención estatal en este periodo consistió también en reformas importantes como la reforma tributaria de 1935, mediante la cual se incrementó progresivamente el impuesto a la renta hasta el 17%, y creó además los impuestos de patrimonio y de exceso de utilidades. Esta reforma aumentó la participación de los impuestos directos en la Hacienda Pública del 4% al 30%. Según Fernando Uricoechea, la transición progresiva de la carga tributaria a impuestos directos es un índice del desarrollo del aparato estatal moderno:

El comportamiento de los gravámenes aduaneros dentro del presupuesto constituye un buen indicador histórico para precisar el grado de modernización del aparato fiscal del Estado burocrático moderno. Cuanto más irracionales, circunstanciales, pragmáticas y ad hoc son las políticas públicas del Estado, más importancia tiende a asumir la contribución de las tarifas aduaneras en la provisión de fondos fiscales para el erario público. Contrario sensu, cuanto más racionales, sistemáticas, planificadas y continuas son las políticas estatales, más tienden éstas a descansar cada vez menos en las imposiciones aduaneras.⁷²

Así mismo, durante la República Liberal, el fomento económico también conllevó la creación de nuevos instrumentos fiscales y la redistribución del gasto público. Los créditos a largo plazo fueron invertidos principalmente en agricultura e industria; también en vivienda, para lo cual el Banco Central Hipotecario concedió créditos a los sectores de ingresos medios. A su vez, en 1939, se creó el Instituto de Crédito Territorial “para promover la vivienda campesina”; y, desde 1942, para la vivienda popular urbana.

El crecimiento del Estado también se observa en el Anuario Estadístico de 1940. Para ese año, el Estado contaba con once ministerios, en tanto que una década antes eran sólo ocho ministerios. Para entonces, se había creado el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, cuyas

71 Bejarano, “La economía entre 1930 y 1945”, 133.

72 Uricoechea, *Estado y Burocracia en Colombia*, 94

funciones correspondían con anterioridad al Ministerio de Industrias, y el Ministerio de Minas y Petróleos. En cuanto al gasto público, sobresale de nuevo el incremento de los gastos en obras públicas entre 1936 y 1940, e igualmente el gasto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el más alto de estos años. De los gastos de Hacienda y Crédito Público, los más altos eran los de fomento económico, que en 1940 eran 32.554.428 de pesos que representaban el 30% del gasto total de ese Ministerio, que ascendía a 110.390.000 de pesos.⁷³

La razón de la inversión en fomento económico radica principalmente en el apoyo estatal al desarrollo industrial. Gracias a la política proteccionista, la industria colombiana mantuvo un crecimiento sostenido del 10% anual hasta 1939, una de las tasas más altas de América Latina, siendo particularmente importante el crecimiento de la industria textil. La política de fomento industrial también se relaciona con el agudo contraste entre el dinamismo de la industria y el declive del sector agrícola. Según Bejarano, entre 1932 y 1939, el PIB industrial aumentó 10.6%, en tanto que el agrícola solo aumentó 2.9% anual.⁷⁴

El crecimiento industrial iba de la mano del crecimiento urbano. La población urbana pasó de representar el 29% en 1938, al 37.8% en 1951, con relación a la población nacional.⁷⁵ Como se observa en los datos del Anuario estadístico de 1949, el énfasis en el fomento industrial se había manifestado en la diversificación del aparato administrativo del Estado, y en particular en los Ministerios de Agricultura y Ganadería, del Trabajo, de Higiene (que se había separado del Ministerio del Trabajo), el Ministerio de comercio e industrias y el Ministerio de Minas y Petróleos.

Es sabido que el aparato administrativo del Estado crece y se especializa funcionalmente en la medida en que participa de la riqueza producida en el país. Por ejemplo, la organización estatal recibió un impulso definitivo

73 Contraloría general de la República, *Anuario General de Estadística 1940* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1941), 154.

74 Bejarano, "La economía entre 1930 y 1945", 125.

75 Véase Rocío Londoño, "Población y Sociedad", en Posada Carbó y Malcolm Deas (Comp.) *Colombia mirando hacia adentro* (Madrid: Fundación Mapfre-Taurus, 2010), 208.

para alcanzar el nivel de complejidad del Estado moderno, cuando la riqueza de los países aumentó gracias a la emergencia de la economía comercial e industrial.

Pero esta relación no es de una sola vía: el crecimiento económico no se produce de manera autónoma arrastrando al Estado consigo; lo que realmente ocurre es que el crecimiento del Estado revierte en el mejoramiento de las condiciones que sostienen una economía comercial e industrial, sea porque el Estado participa directamente en la producción industrial, o en el comercio, o porque construye la infraestructura básica para la circulación de las mercancías. También porque mantiene la seguridad jurídica de los bienes y capitales, y porque regula las relaciones entre el capital y el trabajo. En cualquier caso, el Estado en crecimiento es también un *Estado interventor*, que sostiene las condiciones económicas y sociales que a su vez son la base de su propia existencia.

Este proceso de interacción mutua está bien representado en la historia de la constitución del Estado moderno en Colombia.

Durante el siglo XIX, Colombia intentó instalar en el mercado internacional un producto que le permitiera integrarse en las redes comerciales que por entonces transformaron rápidamente la economía y las relaciones sociales en varios países occidentales. Pero, contrario a los casos exitosos en Suramérica –como Argentina, Perú o Chile, con la carne, el guano y el cobre, respectivamente–, los intentos comerciales de los exportadores colombianos no se consolidaron durante ese siglo; el petróleo, el tabaco, la quina o los minerales, no lograron instalarse de manera regular en el mercado internacional. Con un crecimiento económico anual de 0.1% en promedio, a lo largo del siglo XIX, (con un leve aumento en el periodo del radicalismo)⁷⁶, el Estado colombiano solo podía mantener el tamaño que había heredado de la época colonial. Ligado al proceso de modernización estatal, que se expresa en la diferenciación institucional, emergen las primeras intenciones de profesionalizar el servicio público.

76 Véase María Teresa Ramírez, "El proceso económico", en: Eduardo Posada (Coord.) *Colombia, la apertura del mundo 1880-1930*. (Madrid: Taurus, 2015) 138.

2.2. Profesionalización del servicio civil en la primera mitad del siglo XX

Los más previsores dirigentes del Estado colombiano, a comienzos del siglo XX, vieron la necesidad de profesionalizar el servicio público como complemento de una efectiva intervención del Estado. Así, el dirigente liberal Rafael Uribe abogaba, a comienzos del siglo XX por un 'socialismo de Estado', que en realidad era una concepción moderna de la organización estatal:

El Estado no es un órgano de simple conservación sino también de progreso; su fin exclusivo no es mantener el orden, la paz, la obediencia: esa es apenas una condición previa, indispensable para lograr más altos fines. Además de cuidar de lo que se encuentra hecho y oponerse a todo deterioro, debe procurar el adelanto [...] impulsar y promover tan poderosamente como pueda la prosperidad del país⁷⁷.

Y, junto al Estado interventor, Uribe Uribe veía la necesidad de contar con empleados públicos competentes para el desempeño del servicio público:

La elección de los empleados debe recaer en aquellos ciudadanos que tengan competencia para su puesto, es decir, carácter, habilidad técnica, experiencia, honradez, posición social, y buenos antecedentes, que los coloque en la posición de servir mejor que cualquier otro, el cargo que se trate [...] Hay que fundar carrera: la diplomática, la consular, la judicial, la militar, la docente, o del profesorado, y otras por el estilo, como único medio de fomentar el estudio, la honradez y el celo, y formar verdaderos servidores de la patria. Valen infinitamente más pocos empleados idóneos y bien retribuidos, que muchos mediocres y mal pagados⁷⁸.

Según las memorias de Hacienda, a comienzos del siglo XX, se percibía como un problema el crecimiento del servicio público ligado al crecimiento y la intervención del Estado. El Ministro del Tesoro en 1910, José

77 Citado por Bernardo Tovar. *La intervención económica del Estado en Colombia 1914-1936*. (Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1984), 111.

78 Citado por Juan Manuel Ramírez, *La carrera administrativa en Colombia*. Análisis y perspectivas (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011), 44.

Antonio Cadavid, le dio un tono de emergencia a la necesidad de frenar al crecimiento de la administración y los empleos:

Es necesario que se reduzca el servicio público [...] que se ponga en práctica que el Tesoro de la Nación no es una caja de beneficencia [...] que se reduzcan racionalmente las asignaciones de los empleados públicos, lo cual podría servir de prudente límite a la alarmante generalización de la empleomanía y la burocracia [...] Aquí se habla ya del derecho a que la Nación nos dé trabajo a todos y debe entenderse el concepto en el sentido de que todos tenemos derecho a un empleo público, con buen sueldo, así seamos la encarnación de todas las ineptitudes. El que no sirve, por insuficiencia natural o por desidia culposa, para un empleo ínfimo en una empresa particular, se habilita cuasi milagrosamente para delicados y altos empleos de carácter oficial.⁷⁹

En esa época, la administración pública se había convertido en una opción de trabajo para no pocos colombianos y en el botín de las clientelas de los partidos, habida cuenta del incremento de los puestos administrativos. Pero el crecimiento del Tesoro Público no iba a la par con el crecimiento del empleo estatal.

La situación empeoró, porque en 1912 se derogó la ley que desde 1892 permitía al Ejecutivo intervenir en el presupuesto nacional para equilibrar las rentas y los gastos, otorgando al Congreso la autonomía absoluta para legislar sobre el gasto público. Era el organismo legislativo el que estaba interesado en aumentar la burocracia para pagar la fidelidad a sus clientelas políticas. No es entonces casual que el Ministro de Hacienda en 1912, Restrepo Plata, le advirtiera al Congreso que:

La iniciativa parlamentaria en materia de gasto debía suprimirse [pues] mientras se persista en los métodos actuales, que permiten a cada diputado proponer gastos, aumento de sueldos y otras medidas que se traducen en leyes de gastos, no hay para qué pensar en una buena organización fiscal del país.⁸⁰

79 Citado por Luis Fernando López, *Pensamiento económico y fiscal colombiano* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998), 99.

80 *Ibíd.*, 106.

La situación se mantuvo a lo largo de la década, pues en 1917 el Ministro de Hacienda, Estaban Jaramillo, hacía el mismo diagnóstico sobre el desequilibrio entre las finanzas públicas y el gasto en el servicio civil, y responsabilizaba al Congreso de esa situación:

[El gasto] ha ido a engrosar nuestra lista civil y a mejorar la condición de los servidores públicos, estimulando quizás la empleomanía, que es uno de nuestros mayores males, con grave detrimento para las industrias y con muy deficientes resultados para el mejoramiento del servicio. Para convencerse de ello basta comparar en número las asignaciones de los empleados nacionales en los años de 1904 y 1916. Se han creado nuevos ministerios ejecutivos; el personal del cuerpo legislativo se ha aumentado considerablemente, el número de funcionarios subalternos es mucho mayor que antes [...] *A esto ha contribuido de manera notoria la liberalidad de los legisladores* y el desequilibrio económico y fiscal producido por el papel moneda.⁸¹

En la Convención Liberal de 1922, se hizo una referencia explícita a la inestabilidad a la que estaba expuesto el funcionario público. Para solucionar ese problema, los asistentes a la Convención propusieron "la expedición de una ley sobre servicio civil, en forma que garantice los derechos de los empleados subalternos, y los ponga a cubierto de las intrigas y de la arbitrariedad o sectarismo de sus superiores".⁸²

En 1935, en un nuevo programa del Partido Liberal, ya existía una fórmula para evitar la inestabilidad de los empleados públicos, consistente en crear "una verdadera *carrera administrativa* que asegure la estabilidad de un cuerpo de funcionarios especializado, estimulado por el riguroso ascenso y con sistemas de ingresos ajenos en absoluto al cambio de criterio político o personal de los jefes de la administración".⁸³

En septiembre de 1937, comenzó en el congreso la discusión del proyecto de ley sobre carrera administrativa presentado por el gobierno de López Pumarejo, el cual daría lugar, bajo la administración del presidente Eduardo

81 Citado por Bernardo Tovar, *La intervención económica*, 74.

82 Citado por Álvaro Tirado (Comp.), *Antología del Pensamiento Liberal*. (Medellín: El Mundo, 1981), 107.

83 *Ibíd.*, 128.

Santos, a la Ley 165 de 1938, que dispuso la creación de la carrera administrativa en el servicio civil colombiano. De esta Ley se dice que fue redactada por el dirigente liberal Carlos Lleras Restrepo, quien entre 1936 y 1939 se desempeñaba como Contralor general de la República, cargo que aprovechó para modernizar y tecnificar esta dependencia estatal. Posteriormente, fue ministro de Hacienda de la administración Santos.

En el trámite del proyecto legislativo, la sustentación ante el Congreso estuvo a cargo del doctor Antonio Rocha, quien en 1937 era Ministro de Industrias. Sus argumentos dan cuenta, por una parte, de los efectos perniciosos que en la administración pública tenía la injerencia partidista en el nombramiento y la remoción de los empleados públicos; y por otra parte, de las razones que justificaban la creación de un servicio civil estable y profesional. Veamos los argumentos del ministro Rocha ante el Congreso, (cuya composición política era mayoritariamente liberal).⁸⁴

Se ha creído y se cree, entre nosotros, que la facultad de remover libremente el personal administrativo de la República, es un poder y un privilegio precioso del partido o grupo político que alcanza el Poder Público. Y por esta causa, a pesar de que nadie discute su carácter pernicioso, se procura mantenerlo incólume. Sin embargo, ese privilegio es mucho más nocivo que útil, más perjudica que beneficia a quien de él dispone. No más la perplejidad en que se ven los funcionarios por ver de atender a las infinitas y contradictorias peticiones de aspirantes y padrinos de ellos, sería razón bastante para tener tal privilegio por irrisorio. De cada nombramiento que se hace, una persona queda satisfecha, en tanto que una multitud de poderosos influyentes se irrita y descontenta. Gran fábrica de enemistades y fuente inacabable de rencores es ese poder de remover empleados; y hablando en frío cálculo, lo peor que puede ocurrir a un político o a un grupo político es tener entre sus manos esa facultad contraproducente y debilitante. Sábese que el favorecido es olvidadizo. Con ingenua y muy humana sinceridad cree que tiene un natural derecho al beneficio. Creencia esta tan espontánea y arraigada, que es causa de aquella ingratitude inveterada de los hombres, de que se quejan, con sobrada razón, todos los poderosos de todos los tiempos.

84 República de Colombia, Exposición de motivos del proyecto de Ley. Acto legislativo número 1 de 1937 "*por el cual se crea la carrera administrativa*, en desarrollo del artículo 15, inciso 1º del Acto Legislativo número 1 de 1937".

Incluso, pues, para el más positivista y desenfadado hombre público, resulta indefensible el principio a que me refiero. Cuanto más para quien piensa y siente que la República es algo más noble y más grande que una suma de bienes por repartir ruinosamente. Ruinosamente, porque, por cuantos modos se considere, resulta un daño y una pérdida. En efecto, a cada cambio brusco y general del personal administrativo y burocrático, sufre la Nación ingentes pérdidas: las pérdidas de la experiencia adquirida por el empleado a costa de la Nación; la pérdida que significa todo cambio en los métodos y dirección que se ha impreso a los negocios; la pérdida que trae la confusión, toda parálisis, toda medida irreflexiva o contradictoria. Y no es esto lo más considerable. Sino que además ocurre que el gobierno en una multitud de negocios de mucha entidad y trascendencia actúa o tiene que actuar como parte interesada, como competidor de empresas particulares cuyos intereses particulares no se acomoda con el interés público. Ahora bien, esas entidades cuentan siempre con un personal diestro, capaz y experimentado, que conoce a fondo la cuestión que se trata; de manera que con empleados inexpertos que por necesidad misma de su nombramiento son nóveles, que ignoran todos los detalles del negocio que se discute, el Estado queda en una condición de notoria y peligrosa inferioridad que puede costar a la Nación incalculables pérdidas y errores desastrosos.⁸⁵

Entre los efectos perniciosos de la injerencia del partido político gobernante en la nómina estatal, el ministro destaca el nombramiento de personas inexpertas en el manejo de los complejos asuntos públicos, inexperiencia que se veía agravada por la “posición precaria e inestable” del empleado público, habida cuenta de que este podía ser removido arbitrariamente de su empleo, situación que no solo induce a actos de irresponsabilidad, sino que “inhibe todo conato de mejoramiento de sus servicios, anula o desvirtúa factores psicológicos –tal vez los de más importancia- que pueden intervenir en su labor”.

El ministro se refiere asimismo a la injusticia de la “libre remoción de los empleados públicos”, o de su interinidad, puesto que “perturba e imposibilita la vida normal y organizada del empleado [y de su familia]”.

85 Antonio Rocha, “Exposición de motivos del proyecto de Ley por el cual se crea la carrera administrativa, 10.

Y en lo tocante a las cualidades que deberían tener los empleados públicos, considera que “la organización sumamente diferenciada y compleja” que ha conllevado el desarrollo de los negocios oficiales, exige de los empleados administrativos su especialización “en actividades y funciones que, en otro campo, que no sea el de la administración [pública]”. Este argumento, propio de una administración moderna, le sirve para reforzar su defensa de la estabilidad del empleo público de carácter administrativo, aduciendo además que la especialización de los empleados públicos los hace prácticamente inservibles para los negocios privados, argumento que hoy día ha perdido vigencia.

No hay duda, pues, de que la sustentación del primer proyecto de ley sobre la Carrera Administrativa en Colombia respondía a razones propias de la administración pública en un estado moderno, cosa que por lo demás el ministro Rocha sustentó diciendo que en la confección del proyecto legislativo se había consultado “la legislación de otros países, especialmente las explicadas en la obra de compilación y análisis titulada *The Civil Service in the Modern State*.⁸⁶

En el escrito de Finer, citado por Antonio Rocha, el científico político inglés se refiere principalmente al tránsito del *Spoils System*, también conocido como el *Patronage System*, a un sistema de Servicio Civil en Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Canadá, Australia y Sur África. Aparte de señalar que el servicio civil es un sistema del cual comenzó a ocuparse la ciencia política a finales del siglo XIX y la primera década del siglo XX, analiza sus principales características en esos países y sus respectivas contribuciones a la conformación de un sistema de servicio civil. Su principal hipótesis al respecto, que seguramente captó la atención del ministro Rocha, es la siguiente:

No obstante las diferencias en historia, vida industrial, tradición social y sistema político, el patrón del Servicio Civil, (por ejemplo, en reclutamiento, promoción, disciplina, control, remuneración, y derechos civiles

86 Este escrito del científico político británico Herman Finer, puede consultarse en *The American Political Science Review*, Vol. 19, No. 2 (May, 1925), 277-289. Disponible en JSTORE:

y políticos), tiende a ser uniforme en varios de estos países. Y lo mismo puede decirse de las soluciones de esos problemas. (Traducción libre).

Con relación a ese patrón, relativamente uniforme del sistema de servicio civil, Finer sostiene que los principales asuntos que este sistema debe resolver son, entre otros, el reclutamiento del personal, la educación de los empleados públicos y, en particular de la alta burocracia, la promoción o ascenso a través de exámenes objetivos e independientes del favoritismo, la creación de un organismo autónomo e independiente de las dependencias gubernamentales, para el manejo del reclutamiento y las promociones, la clasificación de los empleados y el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos. De estos asuntos, Finer considera particularmente difícil la clasificación de los empleados, como también la decisión acerca de derechos laborales como la huelga.

Otro aspecto interesante, analizado por Finer, pertinente para Colombia, es la actitud de la opinión pública frente al servicio civil, acerca de la cual dice que, si bien suele ser indiferente, por lo general critica de manera despectiva y desconsiderada al servidor público, calificándolo de perezoso, lento, bien remunerado y con poco trabajo, arbitrario en sus decisiones, etcétera. Respecto de los estereotipos, o caricaturas, del funcionario público, Finer menciona los inmortales retratos de Dickens, Balzac, De Maupassant, Georges Courterlaine y Anatole France. Agreguemos que en Colombia hay también retratos estereotipados y deprimentes del pequeño burócrata, como el del escritor Osorio Lizarazo, en su novela *Hombres sin presente* (novela de empleados públicos), publicada en 1938.

La Ley 165 de 1938

Aunque el proyecto legislativo fue aprobado en primer debate por la Cámara de representantes el 1° de octubre de 1937, y pasaría luego a consideración de la Comisión Novena, que tendría cinco días para debatirlo, la aprobación final tardaría un año, de suerte que la sanción presidencial de la Ley 165 de 1938 le correspondió al presidente Eduardo Santos, acto que fue protocolizado el 29 de octubre de 1938; sin embargo, la ley establecía que su vigencia comenzaría el 1 de julio de 1939.

El texto legislativo contiene veinte artículos normativos, y unos cuantos párrafos, relativos a los empleados públicos que podían acceder a la carrera administrativa, y a los derechos y obligaciones que éstos adquirirían con el Estado. Además de definir los cargos que se exceptuaban de la carrera administrativa, la Ley 165 contiene otras normas sobre la creación "en la capital de la república, [de] un Consejo de Administración y Disciplina, constituido por cinco miembros nombrados por el Gobierno; tres de ellos de su libre elección, y los otros dos, de ternas que presentarán los organismos de empleados favorecidos por esta ley, legalmente constituidos. El período de los miembros del Consejo será de cuatro años" (Artículo 11).⁸⁷

La ley dispuso también la creación, tanto en las capitales departamentales como municipales, de un Consejo de Administración y Disciplina "en las mismas condiciones y con las mismas funciones" que el de la capital nacional (Parágrafo, Art. 11). E incluye el procedimiento que debe utilizarse en el caso de que los empleados de carrera sean removidos de sus cargos (Artículo 2).

Con relación a las normas constitucionales, y a las del Régimen político y municipal, la Ley 165 es un avance importante en dos sentidos. En primer lugar, por el reconocimiento expreso de la necesidad de crear un sistema civil basado en la capacidad técnica y el desempeño de los servidores públicos; y en segundo lugar, por la creación de un organismo especial para el manejo de la carrera administrativa, tanto en el orden nacional como en las capitales departamentales y municipales, que denota, por un lado, el aumento del tamaño del aparato estatal, en los niveles nacional, departamental y municipal y, por el otro, el reconocimiento de cierta autonomía a las autoridades departamentales y municipales en lo tocante a la selección y el manejo de los empleados públicos permanentes.

Es de suponer que la creación de Consejos de Administración y Disciplina en las capitales departamentales y municipales buscaba asimismo controlar la injerencia de los jefes políticos y de los altos funcionarios en la designación y la remoción de los empleados públicos.

87 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Gestor Normativo. Ley 165 de 1938*: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8580>

Veamos ahora las principales disposiciones de la Ley 165.

Acceso a la carrera administrativa

El derecho a pertenecer a la carrera administrativa lo adquieren, a partir de la expedición de la Ley 165, todos los empleados permanentes de los ramos fiscal y administrativo, tanto de nivel nacional como departamental y municipal (Art. 4). Este derecho se hace extensivo a los empleados permanentes de las Intendencias y las Comisarías (Art. 6).

De la Carrera Administrativa se exceptuaban los siguientes empleados: Los empleados que ejerzan jurisdicción o autoridad y sus secretarios; los agentes del presidente de la República o de los gobernadores, intendentes y Comisarios, y aquellos que aunque no tengan tal carácter, su designación tenga una significación esencialmente política, como los Secretarios de los Ministros, Gobernadores, Intendentes y Comisarios; los empleados nombrados por las Cámaras Legislativas, por las Asambleas Departamentales y por los Concejos; los empleados y agentes de policía y resguardos de rentas; los empleados del ramo electoral; los funcionarios del Ministerio Público; los empleados de la Presidencia de la República; los que estén incorporados en carreras especiales y los demás que, a juicio del Gobierno, tengan funciones políticas o económicas que se rijan por un estatuto distinto del de la carrera administrativa (Art. 4).

Respecto de los empleados 'incorporados a carreras especiales', la ley no especifica cuáles son. En el Decreto 2091, reglamentario de la carrera administrativa, se dice que las carreras especiales serán objeto de un decreto especial.

Condiciones previas, derechos y deberes de los empleados de carrera

Para acceder a la carrera administrativa, además de ser colombiano de nacimiento, haber cumplido los deberes militares y estar a paz y salvo con el Tesoro Público, la ley dispone no "tener enfermedad contagiosa". Dispone asimismo un periodo de prueba de un año, después del cual el empleado debía estar inscrito en el escalafón, cuya elaboración era competencia del Consejo de Administración y Disciplina.

Son dos los derechos fundamentales de los empleados de carrera: 1° A no ser removidos del cargo que desempeñan, excepto por incumplimiento de sus deberes, y “mediante un procedimiento especial en que [el empleado] sea oído”. Este derecho no vale para el periodo de prueba (art. 2). 2° A ser ascendidos en caso de que se halle vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquía especial del ramo, según sus méritos y su competencia (art. 2). Adicionalmente, se les otorga el derecho a “prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad; y a gozar de vacaciones remuneradas, seguros de vida, pensiones de jubilación y demás beneficios que determinen las leyes” (art. 3).

En lo que respecta a la remuneración, la ley dispone que “el sueldo de los empleados de la carrera administrativa será el que fijen cada año la ley o leyes, las ordenanzas y los acuerdos municipales” (art. 7).

La Ley ratifica asimismo el derecho de los empleados de carrera a constituir sindicatos y asociaciones profesionales, el cual había sido concedido por la Ley 83 de 1931 (art. 13).

Y entre los deberes de los empleados de carrera, establece los siguientes: Lealtad al espíritu de la Constitución y de las leyes de la república; eficiencia, imparcialidad y discreción en la prestación del servicio encomendado a su pericia; acatamiento a los superiores jerárquicos, en cuanto se trate del cumplimiento de sus funciones y honorabilidad y buena fama en su comportamiento social. El quebrantamiento de cualquiera de los deberes que establecía este artículo hacía perder al empleado el derecho a las prerrogativas de la carrera administrativa (Art. 8).

Criterios de selección

La Ley 165 contiene una disposición general según la cual:

Los empleados que desempeñen cargos cuya provisión se haga por concurso o por selección, o en virtud de examen, o que posean diploma de licenciados administrativos, otorgados por las facultades de derecho legalmente reconocidas, o que aprueben los cursos correspondientes en las escuelas de especialización de que habla este artículo, serán preferidos en igualdad de condiciones para su inclusión en el escalafón de empleados (Art. 18).

Nótese que el concurso o el examen no aparecen como obligatorios para todos los empleados de carrera: también eran válidos los títulos de "licenciados administrativos" expedidos por las Facultades de Derecho, y los que expidieran en el futuro las escuelas de capacitación cuya creación ordenaba la ley.

El artículo 18 revela el reconocimiento, por parte del Ejecutivo y el Legislativo, de la necesidad de una formación especializada de los empleados públicos permanentes, disposición que por lo general no se cumpliría, no sólo por razones políticas, sino también por la inexistencia de instituciones educativas especializadas en el ramo de la administración pública.

Ahora bien, para la inscripción de los empleados en la carrera administrativa, la Ley ordena la elaboración de un escalafón, responsabilidad que le asignó al Consejo de Administración y Disciplina, organismo al que también se le asignaron las siguientes funciones: Servir de jurado calificador en los exámenes previstos; conocer de oficio, o mediante denuncia de cualquier ciudadano, de las quejas que se formulen contra los empleados sobre su conducta o su competencia; elaborar el escalafón de los empleados, y someterlo a la aprobación del gobierno nacional; estudiar reglamentos de trabajo en las distintas ramas de la administración pública, y elaborar, para someterlos a la aprobación del gobierno, los demás reglamentos generales que considere necesario a la buena marcha de la administración (art. 11).

Señalemos por último que, además de la creación del Consejo de Administración y Disciplina, como órgano especializado en el manejo de la carrera administrativa, la Ley ordenó la creación de una "comisión de tres senadores y tres representantes para la elaboración de un código administrativo", disposición que probablemente obedecía a que tanto el Congreso como los partidos políticos no estaban dispuestos a perder del todo el control sobre la nómina oficial.

Decretos reglamentarios

En octubre de 1939, un año después de la sanción de la Ley 165, el presidente Eduardo Santos y su ministro de Trabajo, Higiene y Provisión Social –José Joaquín Caicedo Castilla–, expidieron el Decreto 2091, por medio del cual se reglamentó la Carrera Administrativa⁸⁸. Las disposiciones reglamentarias están organizadas en seis capítulos que en conjunto contienen 29 artículos, buena parte de los cuales reiteran las normas de la Ley 165.

De las reglas de la Carrera Administrativa es pertinente mencionar aquellas que sirven para precisar aspectos importantes de la Ley 165.

El capítulo I, que regula los Consejos de Administración y Disciplina, además de fijar el procedimiento para el envío de las ternas al Ministerio de Trabajo por parte de “las entidades y organismos de empleados favorecidos por la Ley”, cosa que debía hacerse en el término de treinta días, y de establecer el mecanismo para remplazar a miembros del Consejo por falta temporal o absoluta de los mismos, define las condiciones que debían reunir los miembros de tales consejos, entre estas la de ser “notoriamente versados en cuestiones administrativas y sociales, o haber desempeñado cargos directivos en la Administración Pública o en los organismos de empleados favorecidos por la Ley”.

De otro lado, entre las funciones de los Consejos establecidas por la Ley 165, se incluye la de “poner en conocimiento de los Ministros y Jefes de los Departamentos Administrativos Nacionales, de oficio o mediante denuncia de cualquier ciudadano, los hechos de mala conducta o incompetencia de los empleados respectivos, cuando la gravedad de la falta lo requiera, solicitándole el levantamiento del informativo correspondiente”.

En el Capítulo II, referido a la “admisión del personal al servicio público”, a las condiciones generales determinadas por la Ley 65 se adicionan cuatro condiciones especiales de la admisión al servicio público (art. 6), cuya comprobación le correspondía al “Jefe Superior”, a saber: “tener la edad que permita al candidato cumplir con los deberes del cargo; encontrarse

88 República de Colombia. *Decreto 2091 de 1939. Por el cual se reglamenta la carrera administrativa.*

en las condiciones de salud que exige el puesto; tener la aptitud moral que califique al candidato para el empleo, y tener la aptitud profesional indispensable para realizar las funciones del empleo respectivo”.

En el Capítulo III, que regula la admisión del personal a la carrera administrativa, se reitera lo dispuesto por la Ley 165 en lo concerniente a los empleados que podían acceder y a los que eran excluidos de este derecho. Entre los últimos, se incluye a los empleados nombrados en interinidad, así fueran de carácter permanente (Parágrafo primero, Art. 7).

Acerca de los empleados que ejercen jurisdicción y mando, se aclara que son “[aquellos] cuyas providencias y decisiones son de obligatorio cumplimiento”; y se atribuye a “los Ministros del Despacho o Jefes de los Departamentos Administrativos Nacionales” la determinación, de acuerdo con el escalafón de cada ramo, de cuáles empleados son de jurisdicción o autoridad:

Los agentes del Presidente de la República, de los Gobernadores, Intendentes y Comisarios. Para el solo efecto de la Carrera Administrativa se consideran como tales, fuera de los empleados excluidos de la Carrera, por virtud de otras disposiciones de la Ley y de este Decreto, el Director del departamento Nacional de Provisiones, el Tesorero General de la República, el Superintendente Bancario y Delegado, los Inspectores de enseñanza, los Agentes Diplomáticos, los Administradores y Gerentes de Rentas Departamentales, los Directores de Obras Publicas Departamentales, los Administradores Generales del Tesoro Departamental y los demás que se señalen en decretos especiales (Art. 8).

En el Capítulo IV, que regula los “derechos reconocidos a los empleados de la Carrera Administrativa”, se concede

el derecho al ascenso de los empleados inscritos en el Escalafón Administrativo, según sus méritos y su competencia, cuando se halle vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquía especial del ramo, susceptible de proveerse por ascenso, según las indicaciones del respectivo escalafón, agregando explícitamente que, en igualdad de condiciones, el empleado más antiguo tiene derecho al ascenso. En el caso de que, en concepto del respectivo Jefe de la Oficina, no haya empleados aptos para las funciones de un cargo superior, éste se proveerá por concurso, según el procedimiento fijado por el Consejo de Administración y Disciplina (Art. 8).

En lo relativo al tiempo requerido para la jubilación, el Decreto advierte que se tendrá en cuenta “el tiempo de servicio oficial prestado con anterioridad a la inscripción en el Escalafón Administrativo. Mientras que, para los empleados no inscritos en la carrera administrativa, siempre que tengan derecho a la jubilación, continuarán disfrutando de ese derecho, de conformidad con las leyes que lo hayan reconocido” (Art. 14).

En el Capítulo V, que regula los deberes de los empleados de la carrera administrativa, se reitera lo estipulado en la Ley 165, y se ordena la creación de una ‘Tarjeta personal’ para cada uno de los empleados, cuyo modelo hace parte del Decreto. Esta Tarjeta debía contener la siguiente información: nombre, lugar y fecha de nacimiento, estado civil, número de hijos, preparación (escolar, profesional, idiomas que habla o escribe), registro en el escalafón, licencias, vacaciones, sanciones disciplinarias, cancelación de servicios y causas que la motivaron (Art. 19).

El Capítulo VI trata de la pérdida de los derechos concedidos y de las sanciones disciplinarias. Establece cuatro tipos de sanción disciplinaria: la amonestación, la multa –hasta el monto de un sueldo mensual–, el traslado a otro puesto, y la remoción (Art. 21).

Sobre el procedimiento para la respectiva sanción, el Decreto dispone, en primer lugar, que “cuando el Jefe superior de la administración respectiva tenga conocimiento de hechos de mala conducta o incompetencia de los empleados, procederá, mediante aviso del Consejo de Administración y Disciplina; o, de otro modo, si lo estima conveniente, procederá al levantamiento del correspondiente informativo, designando al investigador del caso”. “[Y en el caso de que] el investigador, una vez practicadas las diligencias necesarias para el perfeccionamiento del informativo, con sujeción a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Penal, encuentra suficientemente establecidos los cargos investigados, dictará un acto por el cual se ordena poner en conocimiento del empleado el informativo correspondiente, señalándole un término que no puede ser menor de ocho días ni mayor de treinta, para que haga sus descargos y alegaciones. La resolución de la sanción era competencia del Jefe Superior del empleado, a quien, a su vez, se le concede el derecho de recusar la resolución y de ser asistido por un abogado”.

El último artículo del Decreto (Art. 29), ordena a las entidades departamentales y municipales "organizar a la mayor brevedad, los servicios administrativos, de conformidad con las normas contenidas en la Ley 165 de 1938, en este Decreto y con la que se establezcan en lo sucesivo".

Unos meses después, el 21 de febrero de 1940, fecha en la que aún no se había instalado el Consejo de Administración y Disciplina, el presidente Santos, junto con el ministro de Hacienda –Carlos Lleras Restrepo– y el ministro de Trabajo, Higiene y provisión Social –José Joaquín Caicedo Castilla–, expidieron el Decreto 358, por medio del cual se modificó la composición de dicho Consejo, reduciendo el número de los consejeros. En el texto que sirve como argumentación inicial, y que por lo general se conoce en el argot jurídico como considerandos, se exponen las razones de la reducción: dadas la importancia y responsabilidad de los cargos, éstos deben ser remunerados con sueldos correspondientes a su categoría, sueldos que el presupuesto del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social no podía sostener.

En el mensaje que el presidente Eduardo Santos presentó al Congreso al finalizar su administración, se refirió a la carrera administrativa creada por su gobierno como respuesta a uno de los grandes anhelos de los empleados públicos y subrayó la garantía de estabilidad que la Ley 165 les daba a estos. Y entre los derechos de los empleados consignados en la ley de carrera administrativa, destacó "la asistencia médica y hospitalaria y [la] pensión de jubilación, conjunto de derechos vitales que defienden los funcionarios de muchos de los males a que antes estaban sujetos". Pero a la vez admitió que la Carrera Administrativa, "[siendo] una cosa tan nueva en Colombia tenía que tropezar y ha tropezado naturalmente con múltiples dificultades y las tareas para hacer de ella una realidad, tenían que marchar en un principio con lentitud".⁸⁹ Santos concluye así sus consideraciones sobre la Ley 165 de 1938:

89 El discurso de Eduardo Santos aquí citado puede consultarse en Plinio Mendoza y Alberto Camacho, *El liberalismo en el Gobierno, 1930-1946*. Tomo 1, (Bogotá: Editorial Antena, 1946), 245.

Tenían perfecto derecho los empleados para obtener las garantías que ahora se les reconocen y para libertarse de la amenaza que para todos ellos implicaba el favoritismo, el exclusivismo partidista, la idea de que los empleados figuraban y debían figurar entre el posible botín de guerra de las campañas electorales. La creciente complicación de las labores oficiales, los campos muchas veces técnicos en donde ellas se ejercen, los valiosísimos intereses vinculados a las actuaciones oficiales, exigen cada día más del empleado público condiciones de preparación, de probidad y celo, que deben tener como recompensa justa las ventajas que proporciona la Carrera Administrativa colocada al abrigo de los antiguos caprichos [...] Ya hoy están organizados los escalafones administrativos en todos los Ministerios y hay ya más de mil empleados públicos nacionales incluidos en la Carrera Administrativa. En doce Departamentos, de los catorce que forman el país, se están adoptando medidas análogas para dar serias bases a aquella carrera en lo departamental y en lo municipal. En breve, todos aquellos que tienen derecho a ser admitidos en la Carrera Administrativa, estarán gozando de los beneficios que ella proporciona.⁹⁰

A pesar del optimismo del presidente Santos sobre el futuro de la carrera administrativa, la profesionalización de servicio civil y el sistema de carrera no funcionarían como él lo había proyectado. Así lo indican los informes de dos Misiones extranjeras, presididas por el prestante economista norteamericano Lauchlin Currie⁹¹, y la Misión dirigida por el sacerdote francés Louis-Joseph Lebet.⁹²

Por la importancia de estos informes para la historia de la administración pública y el servicio civil en Colombia, a continuación, hacemos una reseña de sus principales contribuciones en esas materias.

90 *Ibíd.*

91 El informe de la misión del BIRF, presidida por Lauchlin Currie se titula *Bases de un programa de fomento para Colombia*. Aquí citaremos la segunda edición publicada por el Banco de la República en 1951. El segundo informe de Currie, presentado al entonces presidente Laureano Gómez, se titula *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia*, y fue publicado por la Imprenta Nacional en 1952. De este informe hay una segunda edición publicada en 1988.

92 El informe de Lebet, se titula *Economía y Humanismo. Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*, y fue publicado por Aedita Editores en 1958.

2.3. Primeros estudios sobre la administración pública y la carrera administrativa en Colombia

Como es sabido, entre 1949 y 1950, bajo los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco de la República, estuvo en Colombia una Misión económica de asesores extranjeros, dirigida por Lauchlin Currie, que llevó a cabo un análisis exhaustivo sobre las condiciones económicas, sociales y administrativas del país con miras a formular “un programa coherente y global de desarrollo para Colombia”. Del extenso informe de esta Misión, conocida como la Misión Currie, es pertinente referirse aquí a los temas relacionados con la Administración Pública en Colombia a finales de la década de 1940.

Veamos primero los problemas de la estructura de la administración gubernamental observados por los asesores extranjeros.

1. La organización de la rama ejecutiva, y en particular del Despacho del Presidente de la República, es inadecuada para la planificación económica. En primer lugar, porque la elección del Presidente y de los miembros del Senado y la Cámara en períodos diferentes, más el hecho de que el Presidente no pueda ser reelegido, son obstáculos para “un coherente desarrollo de planes y una dirección continua de la economía...”. En segundo lugar, “la debilidad del presidente para dirigir el país, debido al escaso personal del despacho presidencial, no obstante la multiplicidad de de las funciones oficiales y las dependencias del Gobierno [hace] físicamente imposible un grado alto de coordinación, al planear o al actuar”.⁹³
2. La proliferación de dependencias gubernamentales produce “confusión y conflictos de autoridad y responsabilidad”; y a la vez dificulta

93 BIRF, *Bases de un programa de fomento para Colombia*, (Bogotá: Banco de la República, 1951), 396-397.

la coordinación gubernamental. Ejemplo de esto es el sector agrícola, compuesto por el Ministerio y cerca de 20 dependencias descoordinadas entre sí, cosa que hacía imposible “elaborar un programa agrícola para todo el país”.⁹⁴

3. “Otro factor que obra en contra de la efectividad de los programas económicos, es la baja categoría que se da a los técnicos en Colombia. La falta de buenos salarios y de seguridad en la carrera administrativa, han debilitado los atractivos que los técnicos pudieran ver en el trabajo en las dependencias gubernamentales, y ha desprestigiado las posiciones técnicas en el gobierno...”.⁹⁵

Respecto de las dificultades para reclutar personas idóneas e íntegras para el servicio civil, el Informe dice que “debido los despidos por motivos políticos”, en los últimos años ha sido aún más difícil encontrar personal competente para los cargos públicos. Dice asimismo que “los cambios de personal han sido especialmente numerosos en el gabinete nacional, las gobernaciones y las alcaldías, como en el campo del alta técnica”.⁹⁶

4. Las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales presentan varios problemas. En primer lugar, “la ineficiencia de los gobiernos municipales ha obligado al gobierno nacional a asumir la responsabilidad de muchos servicios, que son de carácter meramente local”; y, en segundo lugar, “ha desaparecido la línea divisoria de responsabilidad entre la política departamental y municipal”. Además de relieves la incidencia que en esta situación tiene “el hecho de que con frecuencia el alcalde es de un partido y el Concejo Municipal de otro”, el Informe sostiene que “muchos de los problemas más urgentes de Colombia resultan de la incapacidad de los gobiernos municipales para resolver los problemas de la vida moderna de una comunidad”.⁹⁷

94 *Ibíd.*, 398.

95 *Ibíd.*

96 *Ibíd.*, 400.

97 *Ibíd.*, 399.

El informe del BIRF también aporta datos estadísticos sobre el personal permanente de Gobierno nacional, las escalas de salarios del personal nacional y el personal permanente de los gobiernos departamentales. Los cuadros sobre el personal estatal están discriminados según "grupos funcionales" (definidos por la Contraloría General) y según el sexo de los empleados, variable que curiosamente no ha sido tomada en cuenta por los estudiosos de la administración pública colombiana. La fuente de esos cuadros es, al igual que la de Uricoechea, la Contraloría General de la República. Sin embargo, hay una diferencia apreciable en las respectivas cifras: según Uricoechea, en 1948 había en total 102.614 empleados públicos permanentes; y según el informe del BIRF, había 75.030 empleados públicos permanentes. La diferencia quizá se explica porque al parecer los asesores no incluyeron el empleo municipal, a no ser que lo hayan contabilizado dentro del empleo departamental.

De los tres cuadros estadísticos publicados en el informe del BIRF, conviene tomar los datos sobre el empleo público nacional y departamental de carácter civil, y registrar su distribución porcentual entre hombres y mujeres, cosa que por lo demás no hace Uricoechea.

Tabla 2.1. Personal público permanente del Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales según sexo. Colombia 1948

Personal Permanente	Gobierno Nacional	Gobiernos Departamentales	TOTAL	%
Hombres	32.078	23.838	55.916	74.5
Mujeres	5.506	13.616	19.122	25.5
TOTAL	37.584	37.454	75.038	100.0

Fuente: BIRF, Bases de un programa de fomento para Colombia, (Bogotá: Banco de la República, 1951)

Sobre este cuadro, elaborado con base en los Cuadros 121 y 123 del Informe del BIRF⁹⁸, valen dos observaciones. En primer lugar, como lo señaló la Misión, el número de empleados permanentes de carácter administrativo en 1948 era prácticamente igual en la rama ejecutiva nacional y en los departamentos. En segundo lugar, aunque la proporción de mujeres era muy inferior a la de hombres, en los departamentos ésta era muy superior en comparación con la de los empleados nacionales. Esta diferencia se explica por el notable peso numérico de las mujeres en la educación primaria departamental y municipal. En efecto, bajo el grupo funcional “Cultura”, correspondiente a las instituciones educativas, las mujeres representaban el 69% de los empleados departamentales.⁹⁹

En la distribución del empleo público nacional según “grupos funcionales”, sobresalen numéricamente los empleados de “Justicia y orden interior” (11.624), “Servicios públicos nacionales”¹⁰⁰ (6.405), y el personal civil de “Defensa nacional” (4.550).¹⁰¹

En el nivel departamental, los grupos que concentraban la mayor parte del empleo público permanente en 1948 eran: “Cultura”, es decir maestros y maestras, (17.880), “justicia y orden interior (8.235), y “Administración y recaudación de rentas” (3.878).¹⁰²

Sobre los salarios de los empleados permanentes del Gobierno Nacional, el Informe BIRF hace la siguiente observación:

Indudablemente los salarios pagados, que promediaban 173 pesos mensuales en 1948, son demasiado bajos para atraer personal de primera clase, bien preparado, en competencia con la demanda de empleo de las empresas particulares... En vista de la importancia que tiene el gobierno en la vida económica colombiana, parece esencial capacitar al Estado para

98 Ibid., 401 y 403.

99 Ibid., 401.

100 “En este renglón se incluyen los siguientes subgrupos: Obras públicas, agricultura y ganadería, minas, industria y comercio, y otras actividades de desarrollo”, Informe BIRF, 401.

101 Ibid. 401.

102 Ibid. 403.

competir en la consecución de mejor personal, asignando a los empleados públicos mejores remuneraciones y oportunidades de ascenso.¹⁰³

A los bajos salarios, incluidos los de la alta burocracia, se sumaba la inestabilidad en los puestos de trabajo, dos razones que eran motivo de gran informalidad entre los empleados profesionales o administrativos. Esos factores también explicaban el escaso atractivo de la administración pública para personas competentes.

Tanto los bajos salarios como la inestabilidad del empleo eran problemas aún más acentuados en la administración departamental. Y entre más pobres fueran los departamentos, más bajos eran los salarios de los empleados públicos. Es el caso por ejemplo del Chocó, donde el salario promedio mensual era de \$50.00, en Boyacá, \$48.00, en el Cauca, \$45.00, y en Nariño, \$ 27.00. Y por supuesto la proporción de empleados departamentales que había logrado ingresar a la Carrera Administrativa era aún menor que en el gobierno nacional: por ejemplo, “en Cundinamarca [había] sólo 150 empleados en este servicio; en Bolívar alrededor de 50, y tres en el Cauca”.¹⁰⁴

Por último, el Informe subraya los ínfimos resultados de la Carrera Administrativa, basada en el mérito, no obstante haber sido creada hace diez años. En efecto, “[En 1948] solamente 1.518 empleados del gobierno nacional [habían] ingresado a ella”, lo cual representaba un cuatro por ciento del total de los empleados públicos de entonces.¹⁰⁵

En concordancia con los problemas que obstaculizaban la modernización y racionalización de la administración pública y la planeación económica, e impedían que el gobierno colombiano contara con un personal calificado estable y adecuadamente remunerado, los asesores recomendaron una nueva Misión que realizara un estudio detallado de la Administración Pública y del Servicio Civil, y propusiera las reformas administrativas que

103 Ibid. 401-402.

104 Ibid. 403.

105 Ibid.

requería el país para dinamizar su desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Esta Misión, que también dirigió Lauchlin Currie, fue contratada en 1949 por el presidente Mariano Ospina Pérez y empezó su trabajo en junio de 1950, cuando Currie estableció su residencia en Bogotá.¹⁰⁶

Puesto que este es el primer estudio sobre el Servicio Civil en Colombia, del cual curiosamente se han hecho referencias muy tangenciales en estudios relativamente recientes¹⁰⁷, vale referirse a este con cierto detalle.

Bajo el título, *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia*, en 1952 fue publicado el informe de esta Misión, conformada por un equipo de ocho altos funcionarios y ex funcionarios del Gobierno de Estados Unidos, dos de organizaciones internacionales -La Organización de Alimentación y Agricultura de las Naciones Unidas y la OIT para Europa Occidental- y una Secretaria. Como lo anota Currie en su prólogo a la segunda reimpresión de este informe en 1988, una de las dificultades enfrentadas por su equipo fue el no haber contado con una comisión de colombianos de alto nivel, como la que había participado en la Misión del BIRF. En efecto, la contraparte colombiana estaba conformada por un auxiliar de Administración Pública, tres traductores, un dibujante, cuatro secretarías bilingües, un "director de la versión castellana" y una secretaria de inglés.

En su carta al presidente Laureano Gómez, haciéndole entrega del Informe, Currie pone de presente que las recomendaciones "complementan las formuladas en el Informe de la Misión Económica del Banco

106 Currie, Lauchlin, *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia*, 1952, Imprenta nacional. De este informe hay una segunda edición publicada en 1988.

107 Los estudios sobre la carrera administrativa, publicados en Colombia, consultados para este trabajo, se refieren marginalmente a este importante informe, y lo hacen citando un párrafo de Currie acerca de los escasos resultados de la ley en lo relativo a la inscripción de los empleados público de carrera. Cfr., entre otros, Germán Puentes González, "La carrera administrativa: ¿Anhelo o Realidad?", *Desafíos*, (Bogotá, Colombia), II, 60-105, Semestre II, 2004, Universidad del Rosario; Martínez Cárdenas, Edgar Enrique, "La Carrera Administrativa en Colombia: 70 años de ficción", (2010), *Revista Opinión Jurídica*, Vol. 9, No. 18, pp. 107-126, Universidad de Medellín.

Internacional. Unas y otras son fundamentales para el planeamiento económico y organizacional de cualquier Estado moderno, y se adaptan, en la medida de lo posible, a las condiciones colombianas".¹⁰⁸ Y en su prólogo a la edición de 1988, explica las razones por las cuales este informe no tuvo las repercusiones del informe del BIRF. Además de no haber contado con la colaboración de una comisión colombiana de alto nivel, Currie dice que la nueva Misión no tuvo el respaldo del Banco Mundial, razón por la cual su contrato no fue renovado. Aunque Currie no dice por qué esta Misión no tuvo el auspicio del Banco Mundial, es de suponer que en ello pudo incidir el carácter autoritario y represivo del gobierno del presidente Laureano Gómez, así como la intensificación de la violencia política en esos años.

Seguramente por discreción, Currie no mencionó en 1988 el conflictivo panorama político del país y la violencia liberal-conservadora de finales de los años cuarenta y la década de 1950, panorama que sin duda debió influir en la escasa repercusión de sus recomendaciones sobre la racionalización y modernización de la Rama Ejecutiva y la Carrera Administrativa durante los gobiernos de Laureano Gómez y Rojas Pinilla.

Respecto del trabajo realizado por los asesores, Currie dice que el equipo se concentró en la "organización de la Oficina del Jefe Ejecutivo de la República y sobre los Ministerios de mayor y más directa significación para la economía del país, es decir, el Ministerio de Agricultura, el de Obras Públicas, el de higiene, el de Trabajo, el de Comercio e Industrias, el de Educación, etc. Pero las recomendaciones son aplicables a otros ministerios como los de Gobierno, Relaciones Exteriores, Guerra y Justicia".¹⁰⁹

No sin poner de presente las críticas que suelen hacerse a las misiones extranjeras por las "recomendaciones que muestran ignorancia sobre lo que es posible o aceptable políticamente en un país en particular", Currie subraya

108 Lauchlin Currie, *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia*, (Bogotá: Imprenta Nacional, 1988).

109 *Ibid.*, XVIII.

la posible ventaja comparativa al exponer ciertos ideales que una persona con un buen conocimiento del país vacilaría en hacer, y que, sin embargo, pueden ser objetivos deseables a pesar de que su realización pueda estar lejana; las recomendaciones sobre la Carrera Administrativa (Career Service) y sobre la Oficina del Contralor General, se encuentran dentro de esta categoría. Es probable que ninguna de las dos hubiera sido llevada a cabo por un colombiano en 1950. Pero, de cualquier manera, no creo que la función de un experto, extranjero o nacional sea la de proponer solamente lo que él cree que va a ser aceptable.¹¹⁰

A diferencia de estudios hechos en Colombia muchos años después, que por lo general se limitan a examinar críticamente la legislación de la carrera administrativa y su fracaso, este contiene una serie de recomendaciones en las siguientes materias: "organización, personal y administración [como] prerrequisitos para lograr una producción y utilización más eficiente de los recursos de Colombia. Era lógico y sensato, -dice el Informe- que la Misión de Administración Pública concentrara sus esfuerzos en los aspectos del Gobierno que están más inmediatamente relacionados con el programa general de fomento económico". (XVI). También incluye un proyecto de ley de Carrera Administrativa, elaborado por "un civil entusiasta".

Veamos primero el concepto de la Misión sobre la Ley 165 de 1938, que seguía vigente en 1950.

La sección dedicada a la Ley 165, comienza por señalar que "La idea de un servicio civil de carácter apolítico, no es nueva en Colombia"; pero a la vez advierte que los "[magros] resultados [de la Ley 165] muestran que no bastan solamente los estatutos". En opinión de los asesores extranjeros, "sin un gran apoyo y comprensión populares y una administración estable e imparcial -dos cosas que dependen de las gentes- las leyes, por buenas que sean en el fondo, no podrán lograr su objetivo".¹¹¹

110 Ibid.

111 Ibid., 72-73.

Sobre el texto legislativo, este es el concepto del Informe:

Los principios en que se basa la Carrera Administrativa son irrecusables. En esencia, la ley reconoció que es de interés social proteger a los empleados bien calificados del Gobierno contra las discriminaciones o destituciones apoyadas en razones políticas o personales, y trató de lograr esa finalidad con otros dos medios específicos: primero, mediante la fijación de normas exigentes para la admisión a la Carrera Administrativa, recociéndoles a las personas que hubieren entrado en ella que no se les removería de sus cargos sino por mala conducta comprobada de acuerdo con un procedimiento especial que incluye la notificación por escrito y el derecho de ser oídas; y, segundo, reconociéndoles a los insertos en la carrera el derecho a recibir una consideración preferencial para ascensos en caso de que hubiere vacantes para las cuales estuvieren capacitados.¹¹²

A renglón seguido, el Informe presenta un resumen de las disposiciones normativas, al cual no haremos referencia, puesto que ya dimos cuenta de ellas. En cambio, vale citar literalmente lo dicho acerca de las “deficiencias de la Carrera Administrativa”:

Las disposiciones legales abarcan muchos de los elementos esenciales de un sistema progresista para la administración del personal del Gobierno (...), [pero] después de doce años de experiencia práctica sobre la carrera administrativa, el concepto de todos los sectores –empleados, supervisores, sindicatos, altos funcionarios oficiales y público en general-, es unánime en cuanto a que la carrera administrativa no ha logrado su finalidad y que, al presente, es casi inoperante. De un total de cerca de 50.000 empleados con que cuenta actualmente el Gobierno, menos de 1.500 han ingresado a la carrera administrativa desde cuando esta se estableció [1938], y de ese número solo unos 1.000 figuran como empleados al servicio del Gobierno. Más aún, del reducido número de empleados que han sido admitidos a la carrera, solo un total insignificante, 42, han entrado con base en exámenes. Todos los demás han ingresado debido a una serie de dispensas de los funcionarios ejecutivos y en un certificado de buena conducta. Se ha comprobado igualmente que a menudo las disposiciones que tienden a proteger al empleado contra las destituciones inspiradas en razones políticas se han usado indebidamente con el objeto de mantener en sus cargos a muchos empleados deficientes e incompetentes, lo cual ha dado como resultado que en algunos sectores el hecho de pertenecer a la carrera administrativa sea en realidad mirado

112 Ibid., 73.

más bien como sospecha o desconfianza antes que como una prueba de competencia y méritos individuales. La consecuencia última de esa situación es la de que la Carrera Administrativa se encuentra muy desprestigiada en la actualidad, habiéndose perdido casi completamente la esperanza de que ella pueda convertirse en el núcleo central de una carrera apolítica de servicio civil del Estado colombiano.¹¹³

A juzgar por los datos antes mencionados, y de haber sido cierto el número de inscritos en la carrera administrativa mencionado por el presidente Santos (algo más de mil), entre 1938 y 1950 solo se inscribieron 500 empleados en la carrera administrativa, dato que hay que tomar con cautela, pues probablemente unos cuantos empleados se habían retirado o habían muerto.

De lo dicho por la Misión hay que resaltar el ínfimo número de los empleados que habrían ingresado a la carrera administrativa por concurso o exámenes; e igualmente el desprestigio y la desconfianza en la carrera administrativa, debido al uso del empleo público como "botín político", práctica que aún hoy no ha desaparecido del todo, aunque hay una proporción mucho mayor de empleados que ingresan a la carrera administrativa por concurso.

De los ínfimos resultados de la Ley 165 de 1938 en doce años, cabe decir que la responsabilidad se reparte entre la segunda administración del presidente López Pumarejo, y las administraciones de los presidentes Ospina Pérez y Laureano Gómez. Tanto en la primera como en las segundas, la nómina oficial era considerada de dominio exclusivo del partido gobernante, no obstante la retórica presidencial acerca de la conveniencia de un servicio civil estable y profesional, y de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa.

113 Ibid., 72-73. Esta cita textual aparece citada en varios de los estudios consultados para este trabajo, entre estos el de Germán Puentes González, "La carrera administrativa: ¿Anhelos o Realidad?", *Revista Desafíos*, (Bogotá: Universidad del Rosario, 2004), II, 60-105. La referencia al Informe de Currie está tomada de Departamento Administrativo del servicio Civil, *Informe al Congreso 1982-1984. Hechos y Perspectivas*, (Bogotá: DASC, 1986)

Ahora bien, aunque el Informe de la Misión subraya la injerencia partidista en la nómina oficial, como una de las causas determinantes del fracaso de la Carrera Administrativa, agrega otras causas que conviene mencionar¹¹⁴:

- falta de comprensión y apoyo público;
- impropia ubicación [del Consejo Directivo] dentro de la organización general del Gobierno, especialmente en cuanto a su relación con el Presidente de la república. Al respecto dice el informe que el manejo de la Carrera Administrativa estaba a la vez muy cerca y muy lejos de la influencia del Presidente. Muy lejos porque el Consejo Directivo era una dependencia del Ministerio de Trabajo, y muy cerca, porque de acuerdo con la ley la inscripción en la carrera administrativa se hacía mediante una resolución del Ejecutivo firmada por el Presidente.
- El Consejo de Administración y Disciplina no fue fundado para que funcionara como un organismo de tiempo completo, y no contó, por lo tanto, con personal adecuado, cosa que se comprueba desde sus inicios. [La reducción de sus miembros de cinco a tres] indica la incompreensión de funcionarios del gobierno de la trascendencia de la tarea que se les había encomendado.
- [La] rigidez y complejidad de las prácticas administrativas que fijó el Consejo para llevar a cabo sus funciones básicas. Por ejemplo, una de las primeras medidas tomadas por el Consejo consistió en solicitar a cada uno de los Ministerios que agrupara los puestos de trabajo por grandes categorías con base en las funciones respectivas de cada puesto y en el tipo de preparación y experiencia que fueran necesarias para desempeñarlos...Desafortunadamente, levantada la información, se la consideró como algo fijo e inmodificable, incorporándola enseguida a una serie de decretos ejecutivos, uno para cada uno de los Ministerios. Estos decretos que, una vez firmados por el Presidente, se creía que señalarían en forma definitiva las funciones, los cargos y la respectiva organización ministerial hasta los detalles más minuciosos. Sucedió, por el contrario, que muy pronto se hizo evidente lo ineficaz del procedimiento, y en algunos casos los decretos ejecutivos resultaban anticuados aun antes de que fueran publicados. En definitiva, la pesada maquinaria se derribó por su propio peso y al poco tiempo llegó a contemplarse como un objeto de museo de interés puramente histórico.
- [La carrera administrativa] tenía un carácter sustancialmente negativo. En efecto, se dio especial importancia, tanto en la misma ley como en su administración, a las medidas preventivas antes que a las de naturaleza positiva. El Consejo creyó que su principal misión era proteger

114 Ibid., 76-78.

a los empleados contra las manipulaciones políticas, descuidando fundamentalmente la otra tarea, igualmente importante... de tratar de mejorar la eficiencia del servicio público mediante una selección eficaz y diligente de jóvenes que se iniciaran en sus ocupaciones.

- [Y] aunque la ley no establecía taxativamente un sistema de selección de personal, el Consejo ha debido darse cuenta de esta falencia y resolverla.

A las fallas anteriores, el informe agrega el efecto negativo de la intervención partidista en la selección y el mantenimiento de personal poco idóneo para el desempeño de cargos públicos:

...todos esos factores que produjeron las deficiencias y el fracaso de la Carrera Administrativa tenían una característica común: los compromisos de la política partidista que, a menudo, desfiguraban y entorpecían las labores del Consejo y de los otros funcionarios cuya actividad se relacionaba con la Administración de la Carrera. A pesar de la ley y de las reglamentaciones en contrario, han ingresado a la Carrera Administrativa empleados de dudosas hojas de servicio, permitiéndoles aun que continúen en ella. Y, al contrario, a pesar de las disposiciones legales pertinentes, a muchos empleados se les ha removido de sus cargos por razones políticas o personales, sin que hayan podido objetar. La impunidad ha ayudado a que se descuiden las normas instituidas sobre personal, y los procesos ideados como defensa de los competentes se han utilizado para amparar la incompetencia y la mediocridad.¹¹⁵

Tanto las deficiencias de la ley como del diseño y la aplicación de la Carrera Administrativa, y aún más la injerencia partidista en la nómina oficial, observadas por la Misión de la Administración Pública, explican en gran medida la lenta profesionalización del servicio civil en Colombia en lo relativo a la aplicación de criterios técnicos para la selección de personal, la estabilidad laboral y la creación de un sistema de ascensos basado en el mérito, la idoneidad y la probidad de los empleados públicos.

Anotemos por último que la Ley 165 de 1938 regiría formalmente la Carrera Administrativa del servicio civil en Colombia hasta la expedición de la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958, sobre Reforma Administrativa, que entre otras disposiciones ordenó la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Escuela Superior de Administración Pública (Véase el Capítulo 3).

115 Ibid., 79.

2.4. El empleo público en la primera mitad del siglo xx

El tamaño del empleo público y su distribución por sectores de la administración estatal nacional y territorial, es un indicador clave del desarrollo del Estado y de su capacidad para atender las demandas de la sociedad. Por tal razón, hemos hecho un arduo esfuerzo por recuperar las estadísticas que en esa materia existen en Colombia para la primera mitad del siglo XX. Advertimos sin embargo que más que datos exactos, esas estadísticas, provenientes de distintas fuentes que además utilizan distintas nomenclaturas y mediciones, dan una idea aproximada del tamaño y las características del empleo público en diferentes periodos de la administración estatal.

Como no es posible construir una serie histórica del empleo público, optamos por registrar y analizar las cifras disponibles según los periodos que comparten la misma fuente. Y para el año 1912, utilizamos las cifras que al respecto se registran en el Censo de población de ese año, pues además de ser la única fuente que encontramos, es relativamente confiable.

1912

Gracias al censo de 1912, es posible formarse una idea aproximada del número de empleados estatales (civiles, policiales y militares) en cada uno de los departamentos, intendencias y comisarías que conformaban la estructura político-administrativa del país.

Para efectos del registro censal, el personal al servicio del Estado fue clasificado en tres categorías: empleados públicos, policiales y militares, las que a su vez aparecen incluidas en las categorías ocupacionales utilizadas en dicho censo. Veamos primero cómo fueron definidas las categorías del personal estatal¹¹⁶:

116 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Censo de 1912 (Bogotá: DANE, 1913), 22.

- Empleados públicos: Todos los del orden político, fiscal y judicial.
- Policiales: Todos los que desempeñan puestos en la [Policía].
- Militares: Todos los efectivos del Ejército en servicio activo, o en depósito, y los alumnos de la Escuela Militar.

No sin advertir que las cifras del censo sobre empleo estatal hay que tomarlas con cautela por las limitaciones técnicas de entonces, muestran sin embargo aspectos importantes de la administración pública de la época.

1. En 1912, había un total de 32.595 empleados del Estado, distribuidos así: 20.948 civiles (64.3%), 5.619 policiales (17.2%) y 6.028 militares (18.5%).
2. Con respecto al total del empleo estatal, los departamentos con mayor proporción de empleados civiles, policiales y militares eran, en orden de magnitud, los siguientes:
 - Cundinamarca 8.860 (27.2%)
 - Bolívar 5.094 (15.6%)
 - Antioquia 2.798 (8.9%)
 - Boyacá 2.300 (7.0%)
 - Valle 2.053 (6.3%)
 - Santander 1.858 (5.7%)

Estos departamentos concentraban dos terceras partes del empleo estatal. El resto se repartía entre seis departamentos. Para el departamento del Magdalena, el Censo no registra datos sobre ocupaciones y oficios.

3. Con relación al empleo total del país, el empleo estatal representaba menos del dos por ciento (1.7%), proporción que al parecer era bastante baja en relación con estándares internacionales.
4. Los departamentos con mayor proporción de empleados estatales respecto del empleo total departamental eran:

- Bolívar: 4.8%
- Cundinamarca: 4.5%
- Atlántico: 4.0%
- Valle: 3.4%

Sobre estos datos, vale aclarar, por una parte, que la cifra de empleados estatales y privados de Cundinamarca incluye a Bogotá; y por otra parte, que la cifra de empleo total de este departamento no incluye oficios domésticos, por lo cual la proporción real de empleados oficiales debía ser inferior a 4.5%. En cuanto al departamento de Bolívar, la proporción de empleo público quizá está relacionada con la actividad de Cartagena en lo que respecta al tráfico de importaciones y exportaciones.

De los empleados estatales en otros departamentos, llama la atención la baja proporción de éstos en Antioquia (0.7% del empleo total departamental), Santander (0.7%), y Tolima (0.9%). Una explicación plausible es la existencia de más fuentes de trabajo en esos departamentos, que para entonces eran importantes centros de la producción de café.

5. Para atender a la población colombiana, la proporción de empleados civiles, policiales y militares por cada 100 habitantes era notablemente reducida: 0.67%, es decir, menos de un empleado. Solamente los departamentos de Cundinamarca, Atlántico y Valle contaban con un empleado estatal por cada cien habitantes. Este indicador es particularmente bajo en Antioquia (0.38%), que era el departamento con mayor población.

En conclusión, lo que el censo de 1912 muestra, en términos muy aproximados, es el reducido número de empleados civiles, policiales y militares para atender a una población de cerca de cinco millones de habitantes, la gran mayoría de la cual era rural y se hallaba dispersa en el inmenso y fragmentado territorio colombiano.

Entre las razones que explicarían el escaso número de empleados públicos, y la precaria atención a la población por parte del Estado, subrayamos el reducido presupuesto público y el recurrente déficit fiscal, situación que

comenzaría a modificarse en la década de 1920, con la denominada “danza de los millones”, o “prosperidad a debe”, despectiva denominación utilizada por López Pumarejo en referencia al ingreso de abundantes recursos financieros en la década de 1920, provenientes de las exportaciones de café, la indemnización norteamericana por la pérdida de Panamá y los empréstitos internacionales, que entre otras cosas les permitirían a los gobiernos de Pedro Nel Ospina y Abadía Méndez darle un fuerte impulso a la construcción de la red ferroviaria y a la precaria red de carreteras del país.

Tabla 2.2. Porcentaje de empleados públicos por departamentos con relación al número de habitantes. Colombia 1912.

Departamento	Población total	Empleados públicos	(%) empleados públicos/población	Policiales	(%) policías/población	Militares	(%) militares/población	Total empleados del estado	(%) total empleados Estado/población
Antioquia	740937	1888	0.25%	347	0.05%	563	0.08%	2798	0.38%
Atlántico	114887	776	0.68%	192	0.17%	337	0.29%	1305	1.14%
Bolívar	420730	1955	0.46%	2792	0.66%	347	0.08%	5094	1.21%
Boyacá	586499	1764	0.30%	255	0.04%	281	0.05%	2300	0.39%
Caldas	341198	1358	0.40%	58	0.02%	218	0.06%	1634	0.48%
Cauca	211756	688	0.32%	34	0.02%	284	0.13%	1006	0.48%
Cundinamarca	713969	6251	0.88%	773	0.11%	1836	0.26%	8860	1.24%
Valle	217159	1546	0.71%	258	0.12%	249	0.11%	2053	0.95%
Huila	158191	607	0.38%	35	0.02%	258	0.16%	900	0.57%
Nariño	292535	758	0.26%	410	0.14%	314	0.11%	1482	0.51%
Norte de Santander	204381	749	0.37%	164	0.08%	458	0.22%	1371	0.67%
Santander	400084	1254	0.31%	147	0.04%	457	0.11%	1858	0.46%
Tolima	282426	1016	0.36%	119	0.04%	337	0.12%	1472	0.52%
Intendencias									
Chocó	68127	204	0.30%	7	0.01%	53	0.08%	264	0.39%
La Guajira	53013	72	0.14%	12	0.02%	15	0.03%	99	0.19%
Meta	29309	62	0.21%	16	0.05%	21	0.07%	99	0.34%
Total	4835200	20948	0.43%	5619	0.12%	6028	0.12%	32595	0.67%

Fuente: Elaboración Propia con base en el Censo General de la República de Colombia 1912. Bogotá. Imprenta Nacional 1912

1915-1924

Este periodo comprende las administraciones de los presidentes conservadores José Vicente Concha (7 de agosto de 1914 a 7 de agosto de 1918), Marco Fidel Suárez (7 de agosto de 1918 a 11 de noviembre de 1921), Jorge Holguín (11 de noviembre de 1921 a 7 de agosto de 1922), y los dos primeros años de la administración de Pedro Nel Ospina (7 de agosto de 1922 a 7 de agosto de 1926). Como se dijo a comienzos de este capítulo, en este periodo hubo un notable aumento de las obras públicas, en particular de la red ferroviaria y de algunas carreteras que comenzaron a conectar las dispersas regiones centrales del país. Se incrementaron también las obras públicas en las principales ciudades del país. Pero la mayor inversión en obras públicas se produjo durante la administración de Pedro Nel Ospina, que contó para ello no solo con el dinero proveniente de la indemnización norteamericana por la pérdida de Panamá, sino también con cuantiosos créditos internacionales, que dejaron bastante endeudado al Estado, al finalizar el gobierno de Ospina.

Con base en las cifras sobre empleo público, registradas en los Anuarios Estadísticos que se encuentran en la Biblioteca Virtual del DANE,¹¹⁷ correspondientes a los años 1915, 1916, 1917 y 1924¹¹⁸, es posible saber cuál era el tamaño aproximado del empleo público en esos años y cómo estaba distribuido entre la administración central y la departamental y municipal.

Al comparar las cifras de empleo público de esos años, se observan las siguientes tendencias:

1. Había una distribución bastante simétrica del empleo público nacional, departamental y municipal, que tuvo pocas variaciones en nueve años. En 1924, el empleo público se distribuía así: 35% en el nivel nacional, 31% en el departamental y 34% en el municipal (Tabla 2.3.)

117 <http://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/categories/121/>

118 Cabe anotar que para los años 1918 a 1922 existe un Anuario en la Biblioteca Virtual del DANE, pero no contiene información sobre empleo público.

2. En el lapso de nueve años, el empleo público total aumentó en 8.429 empleados, que en términos relativos representa un aumento cercano al 22%. (Tabla 2.2)
3. El mayor aumento se produjo en el empleo nacional (29.8%), seguido del municipal (22.8%).
4. Del aumento en el conjunto del empleo público, el 44.6% se concentró en el nivel nacional, y el 55.6% restante en el nivel sub nacional (departamentos y municipios).

El mayor crecimiento del empleo público nacional se relaciona principalmente con el aumento de las obras públicas y la burocracia central.

Tabla 2.3. Empleados públicos. Colombia 1915-1924

Año	Empleados permanentes nivel nacional	(%) nivel nacional	Empleados permanentes nivel departamental	(%) Nivel departamental	Empleados permanentes nivel municipal	(%) Nivel municipal	Empleados permanentes provinciales*	% empleados provinciales	Total empleados públicos
1915	12641	33%	12679	33%	13155	34%	18	0.05%	38493
1916	17233	40%	11904	28%	13548	32%	18	0.04%	42701
1917	12275	31%	13723	34%	13993	35%	30	0.07%	40021
1924	16407	35%	14340	31%	16175	34%	*Se habían eliminado las provincias	-	46922

Fuente: Anuarios Estadísticos de Colombia 1915, 1916, 1917 y 1924.

1937-1957

Comencemos por tres aclaraciones. Primera, para los años 1929 a 1935, hay Anuarios Estadísticos en la Biblioteca Virtual del DANE, pero estos no contienen información sobre empleo público. Segunda, a partir de 1935, los Anuarios son elaborados y publicados por la Contraloría General de la República, entidad creada en 1934 y que tuvo un notable fortalecimiento bajo la dirección del Contralor Carlos Lleras Restrepo,

quien precisamente introdujo una sección de información a la que denominó “Estadística administrativa”¹¹⁹, en la cual se informa sobre el empleo público (nacional, departamental y municipal) y por sectores de la administración; también informa sobre el poder legislativo y las asambleas departamentales y municipales. Esta nueva sección comenzó a aparecer en el Anuario de 1936. Dado que la Contraloría contaba con un grupo dedicado a la estadística fiscal y administrativa, y otro a la elaboración y publicación del Anuario General de Estadística, e inclusive importó una avanzada máquina de contabilidad, asumimos que, a partir de 1936, la información sobre el empleo público en Colombia es mucho más confiable que la de años anteriores. Tercera, las cifras de empleo público de los Anuarios Estadísticos de 1936 a 1957, fueron recopiladas por Fernando Uricoechea en su libro *Estado y Burocracia en Colombia*. Al verificar esas cifras con las de los Anuarios, optamos por tomarlas para la elaboración la Tabla 2.4. No incluimos la cifra del total de empleados públicos en 1936, porque Uricoechea solo registra el dato de los empleados nacionales.¹²⁰

Y puesto que los cambios en el empleo público están relacionados con las agendas de los gobiernos, para efectos comparativos, las cifras de empleo público correspondientes a los años 1936 a 1957 (Tabla 2.3.) están organizadas de acuerdo a los siguientes periodos: 1) República Liberal, excepto el gobierno de Olaya Herrera y el año 1945, para los cuales no encontramos datos; 2) Los gobiernos conservadores de Ospina Pérez y Laureano Gómez (1946-1953), denominados por algunos historiadores como Restauración Conservadora; y 3) la Junta Militar y el régimen del general Rojas Pinilla, con el que concluye nuestro análisis.

Para la lectura de las cifras de empleo público de este periodo seguiremos la clasificación anterior.

119 Véase al respecto Carlos Lleras Restrepo, *La Estadística Nacional. Su organización y sus problemas*. (Bogotá: Contraloría General de la República- Colección de estudios administrativos, 1938)

120 La razón de esta omisión es probablemente que, para los departamentos y municipios, el Anuario de 1936 no reporta los datos totales; y dado el nivel de desagregación por municipios y sectores administrativos, resulta sumamente difícil totalizarlos.

República Liberal (años 1937 a 1944)

Durante los años 1937 a 1944, pese a los efectos negativos de la Segunda Guerra Mundial en la economía colombiana y en las finanzas públicas, se crearon importantes entidades para el fomento económico, como el Instituto de Fomento Industrial y el Fondo Nacional del Café¹²¹; Y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana se crearon, entre otros, el Instituto de Crédito Territorial y la Caja de Previsión Social.¹²² En el ámbito cultural, sobresale la creación de la Radiodifusora Nacional.

Pero la creación de nuevas entidades, al parecer no conllevó un aumento del empleo público. Por el contrario, de acuerdo con la Tabla 2.3., el empleo público se redujo principalmente en 1942. A continuación, presentamos los principales cambios que al respecto se observan en este periodo.

1. Entre 1937 y 1944, el empleo público total disminuyó 4.2%, al pasar de 93.712 a 89.771 empleados. La disminución fue particularmente acentuada en 1942, año en el que se perdieron aproximadamente 8.547 empleos. Sin embargo, en los años 1943 y 1944, el empleo público se incrementó 8.4%, pero no alcanzó a recuperar el tamaño que tenía en 1937. La disminución de la nómina oficial a partir de 1942 se explica principalmente por los efectos negativos de la Segunda Guerra Mundial en la economía colombiana y en los ingresos del Estado.¹²³
2. Con respecto a la distribución del empleo público por niveles administrativos, se observa el siguiente comportamiento: la Proporción del empleo nacional disminuyó en 11% con relación a las del empleo departamental y municipal, el cual aumentó 7% y 4% respectivamente. En 1944, la distribución del empleo público era así: Nivel nacional (30.4%), Nivel departamental (41%) y Municipal (58.6%). Esta distri-

121 Véanse al respecto, Carlos Caballero, "El proceso económico", en Eduardo Posada (Comp.) *Colombia. Mirando hacia adentro*, (Madrid: Fundación MAPFRE y TAURUS, 2015).

122 Sobre las entidades estatales creadas en estos años, véase Plinio Mendoza et al., *El Liberalismo en el Gobierno*.

123 Véase Carlos Caballero, "El proceso económico".

de 39% en tres años que compensó la reducción de los años anteriores, y con relación a 1944 el incremento fue del 68%.

2. Entre 1948 y 1951 el empleo público total pasó de 102.614 a 118.6191 empleados que, en términos relativos, representa un incremento del 15.6% en tres años, y con relación a 1944, un incremento de 18% en siete años.
3. Entre 1948 y 1952 el empleo público departamental aumentó en 9.459 empleos, lo cual representa un incremento de 22.8% en cuatro años, y con relación a 1944 el aumento fue de 38% en ocho años.
4. Por el contrario, el empleo municipal perdió 855 empleados, al pasar de 23.627 en 1948 a 22.772 empleados en 1951, es decir, que en tres años se redujo en 3.6%, pero con relación al año 1944 la disminución del empleo municipal fue del 11%.
5. El aumento del empleo nacional y departamental de acuerdo con el empleo total y la disminución del empleo municipal, modificó drásticamente la distribución del empleo público con relación a la de 1944. En 1951 esta distribución era así: nivel nacional (39.7%), nivel departamental (41.1%) y nivel municipal (19.2%). Es decir el aumento de casi 10 puntos porcentuales del empleo nacional se hizo a costa de la reducción del empleo municipal, en tanto que la proporción del empleo departamental se mantuvo en 41%.

Gobierno del general Rojas Pinilla y Junta Militar (1954-1957)

Dejando de lado los controversiales aspectos políticos del régimen militar de Rojas Pinilla, es sabido que, gracias a la prosperidad económica de esos años, el general creó nuevas entidades y empresas estatales, entre estas el Banco Cafetero, el Banco Popular, el Fondo Nacional del Algodón el Instituto de Fomento Tabacalero, el Instituto Nacional de Abastecimientos

(INA), SENDAS, la Televisión Nacional y emprendió la construcción del Aeropuerto El Dorado.¹²⁵

Por su parte, la Junta Militar, que asumió el mando del país el 10 de mayo de 1957, después del paro cívico del 7 mayo, que obligó a Rojas Pinilla a renunciar a la presidencia, concentró su corta administración en el apaciguamiento del clima político y en la convocatoria del Plebiscito que en diciembre de 1957 daría lugar al Régimen del Frente Nacional.

En lo que respecta al empleo público de este periodo, no disponemos de las cifras para 1954. Sin embargo, en tres años la nómina oficial tuvo cambios apreciables con relación a los periodos anteriores.

1. Entre 1955 y 1957, el empleo público total se incrementó en 8.578 empleados, es decir: 7% en dos años. Y con relación a 1951, el incremento porcentual fue de cercano al 9%.
2. En esos años, el empleo nacional tuvo un incremento de 2.3%, en tanto que el empleo departamental aumentó 10.4% y municipal 8.7%. Este comportamiento del empleo público entre 1955 y 1957 se aprecia mejor al desagregar el aumento total del empleo público por niveles administrativos. En efecto, mientras el empleo nacional representó 11.6% del incremento del empleo total, el departamental representó 59.6% y el municipal, 28.7%.
3. De acuerdo con los datos anteriores, en 1958 la distribución del empleo público era en términos relativos así: Nivel Nacional (34.4%), Nivel Departamental (41.9%), y el Nivel Municipal (23.7%). Es decir, hubo una desconcentración del empleo público en favor de los departamentos y municipios.

125 Véase al respecto Álvaro Tirado Mejía, "Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio", en Nueva Historia de Colombia (Bogotá: Planeta, 1989), Capítulo 5.

Tabla 2.4. Personal permanente de empleados públicos. Colombia 1937-1957

Periodo gubernamental	Total de años	Año	Total empleados permanentes nivel nacional	(%) Nivel nacional	Total empleados permanentes nivel departamental	(%) Nivel departamental	Total empleados permanentes nivel municipal	(%) Nivel municipal	Total empleados públicos
República liberal	9	1937	36726	41.73%	29998	34.08%	21293	24.19%	88017
		1938	39211	41.84%	30839	32.91%	23662	25.25%	93712
		1939	39643	41.33%	32087	33.45%	24192	25.22%	95922
		1940	38693	40.64%	32834	34.48%	23689	24.88%	95216
		1941	36285	39.72%	31296	34.26%	23770	26.02%	91351
		1942	24846	30.01%	33280	40.19%	24678	29.80%	82804
		1943	27000	31.32%	33966	39.40%	25244	29.28%	86210
		1944	27262	30.37%	36854	41.05%	25655	28.58%	89771
		1945	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I
Restauración conservadora	8	1946	33753	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I
		1947	37886	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I
		1948	37584	36.63%	41403	40.35%	23627	23.03%	102614
		1949	45231	40.30%	43011	38.32%	23993	21.38%	112235
		1950	47037	39.63%	47420	39.95%	24240	20.42%	118697
		1951	47104	39.69%	48815	41.13%	22772	19.19%	118691
		1952	45774	S.I	50862	S.I	S.I	S.I	S.I
		1953	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I
Gobierno de rojas pinilla y junta militar	4	1954	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I
		1955	43445	36.01%	49079	40.68%	28132	23.32%	120656
		1956	44442	35.42%	52737	42.03%	28310	22.56%	125489
		1957	44445	34.39%	54197	41.94%	30592	23.67%	129234

Fuente: Elaboración Propia con base en Uriceochea, Fernando, Estado y Burocracia en Colombia. Página 126.

2.5. Distribución del empleo público del orden nacional según género¹²⁶

Para el periodo 1936-1958 los Anuarios Estadísticos de algunos años registran la distribución del empleo público entre hombres y mujeres. Aunque incompleta, esta información es un importante indicador de la lenta incorporación de las mujeres al mercado laboral y, en este caso, al sector público. Es posible, además, ver en qué sectores de la administración pública nacional había mayor participación del empleo femenino.

1. Entre 1936 y 1941 la participación femenina en la administración pública nacional aumentó del 4% al 7%, y entre 1955 y 1958 se mantuvo alrededor del 19%. Seguramente bajo las administraciones de Eduardo Santos, López Pumarejo, Mariano Ospina y Laureano Gómez, el empleo femenino siguió aumentado hasta alcanzar el nivel de 1955. (Tabla 2.5. y la Gráfica 2.1.)
2. Entre 1936 y 1958 la participación de las mujeres en el empleo público nacional aumentó de 1.394 a 8.429, es decir, se quintuplicó en 16 años.
3. Dejando de lado los cambios de nomenclatura de los sectores que conformaban la administración pública nacional durante este periodo, la participación de las mujeres en el empleo público nacional se concentró principalmente en los siguientes sectores: Educación y cultura; Servicios nacionales (como Correo y Telégrafos), Dirección de la Administración Pública (empleos subalternos), Trabajo, Higiene y Previsión Social. Aunque hubo cambios en la participación porcentual de las mujeres en estos sectores, en términos aproximados cerca de las dos terceras partes del empleo femenino se concentraba en esos sectores.

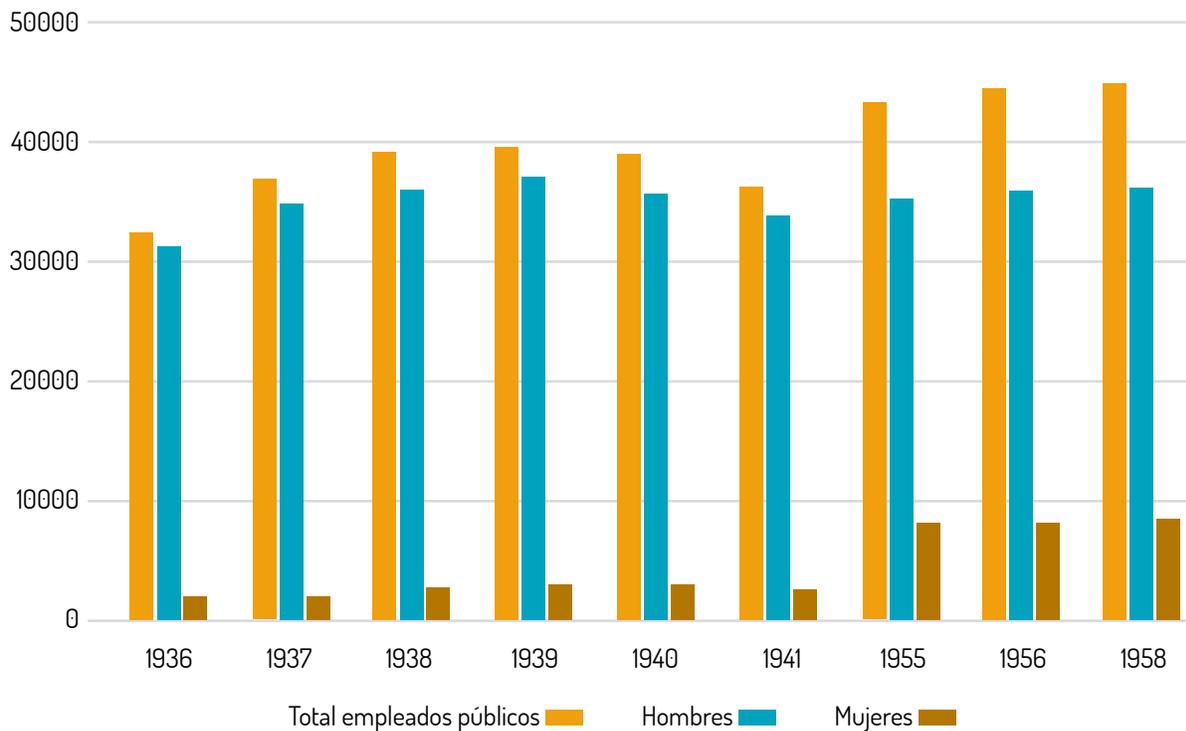
126 Sobra decir que hasta hace poco, en la estadística nacional se utilizaba el término sexo y no el de género, para referirse a las características (demográficas, económicas y culturales) de la población masculina y femenina del país. En el periodo aquí analizado se utilizaba por supuesto el término sexo.

Tabla 2.5. Empleados públicos del nivel nacional por género. Colombia 1936-1958

Año	Total empleados públicos	Hombres	% Hombres	Mujeres	% Mujeres
1936	32612	31218	96%	1394	4%
1937	36726	34975	95%	1751	5%
1938	39211	36031	92%	2580	7%
1939	39643	37012	93%	2631	7%
1940	38693	35636	92%	3057	8%
1955	36285	33901	93%	2384	7%
1956	43455	35200	81%	8245	19%
1958	44849	36420	81%	8429	19%

Fuente: elaboración propia con base en la información de los Anuarios Estadísticos de 1936 a 1941, y 1955 y 1958.

Gráfica 2.1. Empleados públicos nacionales por género. Colombia 1936-1958



Fuente Elaboración propia con base en base en loa Anuarios Estadísticos de 1936 a 19412, y 1955 y 1958.

En resumen, durante el segundo tercio del siglo XX, el empleo público en Colombia presenta las siguientes tendencias:

1. El crecimiento del empleo público departamental (82.8%) y municipal (43.7%) fue notoriamente superior al del empleo nacional (21%).
2. Como consecuencia de lo anterior, entre 1937 y 1957, el empleo nacional disminuyó su participación en el empleo total de 41.7% a 34.4%; en tanto que el empleo departamental aumentó su participación de 34.1% a 42%; y el municipal disminuyó levemente su participación: de 24.2% en 1937 a 23.8% en 1957.
3. No obstante las variaciones anteriores, sobresale el reducido tamaño del empleo público nacional con relación al empleo departamental y municipal.
4. Con base en las cifras de población de los Censos de 1938 y 1951 respectivamente, puede afirmarse que en ese periodo el empleo público total representaba alrededor del uno por ciento de la población.
5. Entre 1936 y 1957, se incrementó lentamente la participación de las mujeres en el empleo público del orden nacional, fenómeno relacionado con la expansión de la población urbana y el mayor acceso de las mujeres a la educación y al mercado laboral. Alrededor del 75% del empleo femenino se concentraba en la Educación, los servicios nacionales, la Administración pública, y los sectores de Trabajo, Higiene y Previsión Social.

Conclusiones

El proceso de modernización del aparato administrativo del Estado colombiano se intensifica en las primeras décadas del siglo XX, en medio del ambiente de paz y reflexión política e intelectual que caracterizó a la Generación del Centenario. La convivencia bipartidista, y la participación liberal en los gobiernos de Rafael Reyes y Carlos E. Restrepo, facilitaron la aprobación de reformas en la administración pública y la justicia.

El comercio cafetero y la reactivación del crédito externo hicieron factible, en la década de 1920, una activa participación del Estado en el

fomento del desarrollo económico, especialmente mediante la construcción de obras públicas que facilitaron tanto el comercio nacional como el internacional. La extensión de la red ferroviaria contribuyó a la creación de un mercado interno que favoreció la producción industrial y la movilidad laboral.

La crisis económica mundial de 1929 conllevó una mayor protección de la producción agrícola e industrial del país. Además, comenzó a aumentar la población urbana, principalmente en las grandes ciudades y las capitales departamentales. La presión social obligó al Estado a asumir nuevas tareas. Los gastos en los sectores del gobierno y la justicia, educación y salud, emergieron como renglones importantes del gasto público, junto al tradicional gasto en obras públicas. Sin embargo, el gasto público en el fomento económico y las obras públicas fueron los más altos y regulares de todo el periodo

El aumento del tamaño del aparato administrativo del Estado se expresa tanto en la creación de nuevas entidades y empresas públicas, como en la diversificación y la especialización de las funciones del Estado en la Economía y la Sociedad. Aumentó el número de ministerios, se creó el Banco de la República y algunos departamentos administrativos y entidades autónomas. También se creó la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), entidades que contribuyeron a un notable progreso técnico de las estadísticas nacionales. Además del desarrollo institucional, se establecieron mecanismos de regulación económica, como el control monetario, el control cambiario y el manejo de los aranceles, que contribuyeron a darle una relativa estabilidad económica al país.



3.

La época del Departamento Administrativo del Servicio Civil

3.1. Creación de los organismos del servicio civil en el frente nacional

Es sabido que el Frente Nacional fue un régimen político pactado entre los partidos Liberal y Conservador para superar la confrontación sectaria que caracterizó la vida política colombiana en las décadas de 1940 y 1950; confrontación que cobró numerosas víctimas, principalmente en las zonas rurales del país. Hay distintas explicaciones de la violencia política de estos años que no es el caso referir aquí¹²⁷; sin embargo, diferentes estudios muestran que la violencia fue aumentando en muchas regiones del país y que los dirigentes de los partidos políticos no la pudieron controlar.

El 13 de junio de 1953, con el respaldo de la dirigencia política y económica del país, el General Gustavo Rojas Pinilla anunció un golpe de estado contra el gobierno de Laureano Gómez, que por su carácter incruento y el apoyo popular fue denominado *golpe de opinión*.

Aunque se había acordado que el mandato de Rojas Pinilla solo duraría un año, mientras se apaciguaba el clima de violencia, el régimen militar empezó a prolongarse, a tal punto que a Rojas Pinilla se le ocurrió la idea de crear su propio partido político, el cual era presentado a la opinión como una alternativa a los partidos tradicionales. El General le dio a su partido político el nombre de Tercera Fuerza.

A comienzos de 1956, la creciente amenaza política del régimen de Rojas y su intención de mantenerse en el poder, motivó a los líderes liberales y conservadores a buscar compromisos políticos para enfrentar a Rojas y frenar la violencia que seguía afectando a varias regiones. El compromiso fue propuesto por Alberto Lleras, quien fue a buscar un acuerdo con Laureano Gómez en julio de 1956. Poco después, el denominado Frente Civil, bajo el liderazgo de Alberto Lleras Camargo, propició un *golpe de*

127 Véase, entre otros, Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, (Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos/Banco Popular, 1978); Malcolm Deas y Fernando Gaitán, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, (Bogotá: FONADE/DNP, 1994)

opinión, el 10 de mayo de 1957, que obligó al retiro del general Rojas Pini-lla. Los pactos suscritos por Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo, el primero denominado Acuerdo de Benidorm, por la ciudad española del mismo nombre donde fue suscrito este acuerdo el 24 de julio de 1956; y el segundo, Pacto de Sitges, suscrito en la ciudad catalana del mismo nombre el 20 de julio de 1957, hacen referencia a la urgente necesidad de crear un servicio público de funcionarios ajenos a la lucha partidista, con miras a acabar con la lucha partidista por el botín burocrático.

Los pactos de Benidorm y Sitges y el plebiscito de 1957

En el Acuerdo de Benidorm se dice que es necesario “volver a crear la república, buscando la fuente del poder en sus orígenes populares”. A renglón seguido se afirma que

sólo un esfuerzo conjunto de los partidos puede restablecer un modo de vivir en el que prevaleció el afortunado equilibrio entre los derechos de los ciudadanos y la acción del Estado como delegatario de poderes limitados, obligado a dar cuenta de sus actos a los representantes de la nación.¹²⁸

Se dice igualmente que debe empezarse “por la reconquista del patrimonio común”. Y entre las tareas urgentes para acabar con la violencia, ejercida por armas y elementos oficiales, los jefes de las dos colectividades consideran imprescindible

condenar también el abandono de las tradicionales prácticas de pulcritud y honorabilidad, desinterés y limpieza de conducta de los funcionarios del Estado, que fue la mayor presea de nuestra historia política. De ninguna manera puede ser posible que esta generación heredera de tradiciones puras las entregue mancilladas y marchitas.¹²⁹

Esta condena al abandono de las “tradiciones puras” en la política y en la administración pública, contrasta con la escasa disposición práctica que hasta entonces había mostrado la dirigencia política colombiana para

128 Medófilo Medina y Efraín Sánchez (Eds.), *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*. (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003), 255.

129 *Ibid.*, 257.

establecer un servicio público profesional, basado en el mérito y la idoneidad, y no en prácticas clientelistas (tanto políticas como personales y de paisanaje), que compartían liberales y conservadores.

En el Pacto de Sitges se precisan los términos del régimen bipartidista que gobernaría al país durante un periodo no menor de doce años: “Equilibrio de los partidos en los cuerpos colegiados”, es decir, que “cada partido votaría para la provisión de la mitad de las sillas de cada Cámara”; y decisiones en el Congreso tomadas por “mayoría calificada superior a la mitad más uno”.¹³⁰

De este pacto es pertinente citar lo que dice acerca de la administración pública y la disputa por los puestos públicos como causa de la violencia política, e igualmente aquellos apartados que específicamente se refieren a la necesidad de crear el servicio civil como una entidad de la Rama Ejecutiva:

A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una Rama Ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnímoda, del Presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del Gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera del servicio civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la administración pública, sustituyendo todos los empleados por los nuevos favoritos. La tragedia de cada transición del poder en Colombia ha sido esa, no por la importancia, inexistente, del cuerpo de empleados en relación con la población del país, sino porque son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos. A esa minoría insignificante, y sólo con ciertas excepciones inepta, le debe el país muchos de sus dolores y puede anticiparse que allí están los nuevos riesgos de otra ráfaga de violencia si no se decide, de una vez, dar garantía constitucional al trabajo administrativo, hacer de esos funcionarios ciudadanos neutrales en la lucha política y crear, por fin, una carrera respetable y seria de especialistas en el manejo de los negocios públicos, cuyos deberes no se alteren por los cambios políticos y cuyo carácter no se envilezca por la sumisión doctrinaria a todas las situaciones”.¹³¹

130 Ibid., 261.

131 Ibid., 262.

Los resultados de los pactos mencionados empiezan a concretarse el 4 de octubre de 1957, cuando la Junta Militar que sucedió en el gobierno a Rojas Pinilla, "interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos"¹³², convocó a las personas mayores de 21 años para el primer domingo de diciembre del mismo año, a que expresaran su aprobación o desaprobación a la reforma constitucional que daría lugar al régimen del Frente Nacional.

Del texto del Plebiscito de 1957, por el cual se sometió a la votación popular la reforma de la Constitución de 1886, que consagraría los acuerdos del Frente Nacional, vale citar los artículos relacionados con el servicio civil.

Artículo 4. Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas.

[Y para garantizar un Gobierno a nombre de los dos partidos], también se consagra la paridad en "la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa [...] de manera tal que las distintas esferas ejecutivas reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

Artículo 5. El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultades de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

Artículo 6. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición es causal de mala conducta.

132 Palabras del preámbulo del Decreto 247 de octubre 4 de 1957, *Sobre plebiscito para una reforma constitucional*, que se encuentra en Departamento Administrativo del Servicio Civil, *El servicio civil y la carrera administrativa*. (Bogotá: Imprenta Nacional. DASC, 1961), 1-4.

Artículo 7. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción.

Pero las circunstancias que rodearon la creación de las entidades del servicio civil y de la modificación del sistema político, no se limitaron a las medidas que se pusieron a consideración de los electores en el Plebiscito de 1957. En la reforma constitucional de 1958, se elevó a canon constitucional la carrera administrativa de los servidores públicos¹³³ y se agregó la alternación de los partidos Liberal y Conservador en la Presidencia de la República, completándose así el sistema del Frente Nacional, que regiría los destinos de Colombia entre 1957 y 1974.

3.2. Creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil

Como se vio en el capítulo anterior, los proyectos de reforma institucional formulados por expertos extranjeros, desde 1950; y el caos público que se experimentaba en el marco de la violencia de los años cincuenta, fueron los antecedentes de la creación de los organismos del servicio civil y de la carrera administrativa, que aunque tuvieron existencia legal previa -toda vez que Rojas Pinilla decretó su creación en septiembre de 1956, mediante los Decretos 2355 y 2356-, solamente alcanzaron estatuto legal en 1958.

En su discurso de posesión, Alberto Lleras Camargo, primer Presidente del Frente Nacional (1958-1962), trazó, la que él mismo llamó "la conducta general del nuevo gobierno", estableciendo a la vez los principios que debían regir la reforma de la administración pública y la profesionalización de los servidores públicos en Colombia.

Aunque estos criterios no eran otros que los aprobados en el Plebiscito de 1957, el Presidente Lleras Camargo se refiere a la manera como debía

133 Germán Puentes, "La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad?", en *Revista Desafíos*, Núm. 11. (Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2004), 70.

aplicarse la paridad política en el manejo del Estado, para que el Frente Nacional no terminara siendo un gobierno autónomo de cada partido político, riesgo que por supuesto existía. Aplicar la paridad política en los altos cargos del Estado conllevaba asimismo el riesgo de que los altos funcionarios (de carácter político) no respetaran la neutralidad política en el nombramiento de los servidores públicos. Veamos lo que dice al respecto el primer mandatario del Frente Nacional.

[...] El Gobierno no puede tener partido, ni se inclina a ninguno, ni favorece a este o a aquel grupo, ni es un instrumento de lucha contra ningún sector de la opinión colombiana, y representa solamente los intereses del Frente Nacional, que es una vasta coalición de las dos colectividades tradicionales [...]

[...] la paridad no significa que se vaya a dividir la Administración Pública entre dos gobiernos autónomos, uno conservador y otro liberal, para que cada uno ejecute su programa, predomine sin restricciones, e inclusive se dedique a consolidar una fuerza política de reserva para las batallas futuras. Con esa aclaración tomará juramento cualquier funcionario del gobierno que hoy se inicia, y vosotros sabéis que no tendré complacencia alguna para quien se aparte de tan rigurosa e indispensable línea de conducta. La paridad, la alternabilidad, todas las demás normas de equilibrio son instrumentos y contralores del gobierno conjunto, pero el liberal y el conservador que desempeñe un cargo, representan en él por igual a los dos partidos, y no al suyo contra el otro. Es decir, que serán agentes de un solo gobierno de coalición bipartidista, que no puede dividirse ni dislocarse en sus objetivos ni en su acción.

[...] Los funcionarios y los agentes políticos del Gobierno pertenecerán desde luego, con todo rigor, por igual, a las dos colectividades tradicionales, pero no para ejercer las funciones que les correspondan como si fueran agentes directos de una sola corriente política. Se requiere, pues, que a la Administración se ingrese con ese espíritu y se practique con la más estricta y exigente lealtad, y habrá que considerar una desviación inaceptable y peligrosísima del Frente Nacional la concepción de que el Gobierno de los dos partidos no es conjunto, sino una institución bicéfala dirigida por cada uno de ellos y en beneficio propio.

[...] Para defendernos del exclusivismo burocrático y de la persecución política realizada con los vigorosos instrumentos de la intervención estatal sobre las minorías, o aun sobre las mayorías accidentalmente vencidas, creamos la paridad en los altos cargos políticos de la Rama

Ejecutiva y la neutralización del funcionario en el servicio público. Es pues este un proceso de rectificación de los grandes vicios de nuestra vida democrática, y de él esperamos un renacimiento de las instituciones que tenga apoyo, raíces y afecto en el pueblo.¹³⁴

En septiembre de 1958, poco tiempo después del discurso de posesión de Lleras Camargo, y por encargo del gobierno, los senadores Guillermo Amaya y Julio César Turbay (quien sería Presidente de la República entre 1978 y 1982), presentaron el proyecto de ley sobre reforma administrativa, con el cual se dará inicio a la nueva legislación sobre las entidades del servicio civil.

En la exposición de motivos, los congresistas expresan cuáles son los problemas que justifican la redacción de una ley en esta materia. Antes de mencionar que la reforma constitucional del plebiscito de 1957 hacía obligatorias la reforma del servicio civil y la creación de la carrera administrativa, y luego de referirse a la justificación de por qué era necesaria la creación del Departamento de Planeación, los congresistas hacen explícitos algunos problemas de la administración pública:

[...] es inútil hacer planes y llevarlos a la práctica si la Administración Pública continúa manteniendo una organización inepta. La falla fundamental de la Administración reside en la ineficacia de su personal. También ha sido una larga reclamación nacional la de que la Administración tenga un personal preparado, estable y dedicado a sus tareas específicas.¹³⁵

Más adelante, en la misma exposición, se reitera el grave problema de la relación entre la disputa por los puestos públicos y la violencia política:

[...] el país ha aceptado el criterio de que el modo como actualmente se proveen los cargos públicos, se promueve o remueve al personal del Servicio Administrativo, es una causa constante de perturbación política y un estímulo al sectarismo, cuyas funestas consecuencias ha padecido la Nación tan duramente en los últimos tiempos.¹³⁶

134 Citado por Hernán Valencia, *Discursos y mensajes de posesión presidencial*. Tomo II. (Bogotá: Presidencia de la República, 1983), 293-295.

135 Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Departamento Administrativo del Servicio Civil 1958-1983*. (Bogotá: DASC, 1983), 17.

136 *Ibíd.*

El 25 de noviembre de 1958, fue promulgada la Ley 19, mediante la cual se crearon el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y la Escuela Superior de Administración Pública. En esta ley también se establecen las bases del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, señalando que el Gobierno sería el encargado de definir las distintas categorías de los servidores públicos de carrera, clasificar a los empleados, y establecer las remuneraciones de cada empleo, adoptando una nomenclatura de cargos y una escala de sueldos.

El artículo primero de la Ley 19 de 1958 declara los objetivos. En primer lugar, darle a la Administración de la Rama Ejecutiva una ordenación técnica y reorganizarla; en segundo lugar, mejorar la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo; en tercer lugar, fomentar la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios, funciones que se relacionan con la carrera administrativa y también con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública; y en cuarto lugar, buscar el ordenamiento racional de los servicios públicos, simplificar trámites y procedimientos, un objetivo que atañe particularmente al Departamento Administrativo del Servicio Civil, como una entidad administrativa de carácter técnico, responsable de la modernización de la administración, y de las relaciones de los funcionarios con la ciudadanía. En síntesis, vemos en esta Ley un importante repertorio de valores y perspectivas en torno a la tecnificación, la planeación, la coordinación, la estabilidad y la racionalización de la administración estatal.

Respecto de la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina¹³⁷, cuya principal tarea era poner en marcha mecanismos de selección del cuerpo burocrático, mediante concursos de mérito para el ingreso, la ley establece que sus miembros serían nombrados por el Presidente para periodos de cuatro años, observando la regla de la paridad política. A su vez, le asigna la función de establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos con base en concursos de mérito, y le ordena actuar como organismo administrativo de apelación en todos los litigios que se susciten entre los servidores públicos y sus respectivos jefes en materia de ascensos y disciplina.

137 La que luego se conocerá como Comisión Nacional del Servicio Civil.

No obstante que el objetivo de la ley era hacer prevalecer lo técnico sobre lo político en la selección del personal administrativo, en realidad la paridad política en el alto Gobierno, en los cargos de libre nombramiento y remoción, y en la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, fue un obstáculo para la selección y la promoción de los empleados públicos bajo criterios técnicos y de mérito.

Implementación de la Ley 19 de 1958

La Ley 19 de 1958 otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias hasta el día 20 de julio de 1960, para reglamentar la Reforma Administrativa. Los decretos que se dictaron en uso de estas facultades, en los que se establecen las bases para el funcionamiento del Servicio Civil, y las condiciones para la Carrera Administrativa, se analizan a continuación.

Por medio del Decreto 517 del 24 de febrero de 1959, se crea una “Comisión de tres miembros que se denominará Comisión de Reforma Administrativa, dependiente directamente del Presidente de la República” (Art. 1), con el propósito de dar cumplimiento a lo ordenado por la Ley sobre Reforma Administrativa.

Respecto de la conformación de la Comisión de Reforma Administrativa, cabe resaltar por una parte la regla de la paridad política, y por la otra, la inclusión de un asesor de Naciones Unidas:

Artículo 2 del Decreto 517 del 24 de febrero de 1959.¹³⁸

Dos de los miembros de la Comisión serán funcionarios de tiempo completo, y en su designación se observará la regla de la paridad política. El tercer miembro de la Comisión actuará como consejero de los dos anteriores, y será experto en Administración Pública del Departamento de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

138 República de Colombia, *Decreto 517 de 1959*. Se puede consultarse en el Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86122>

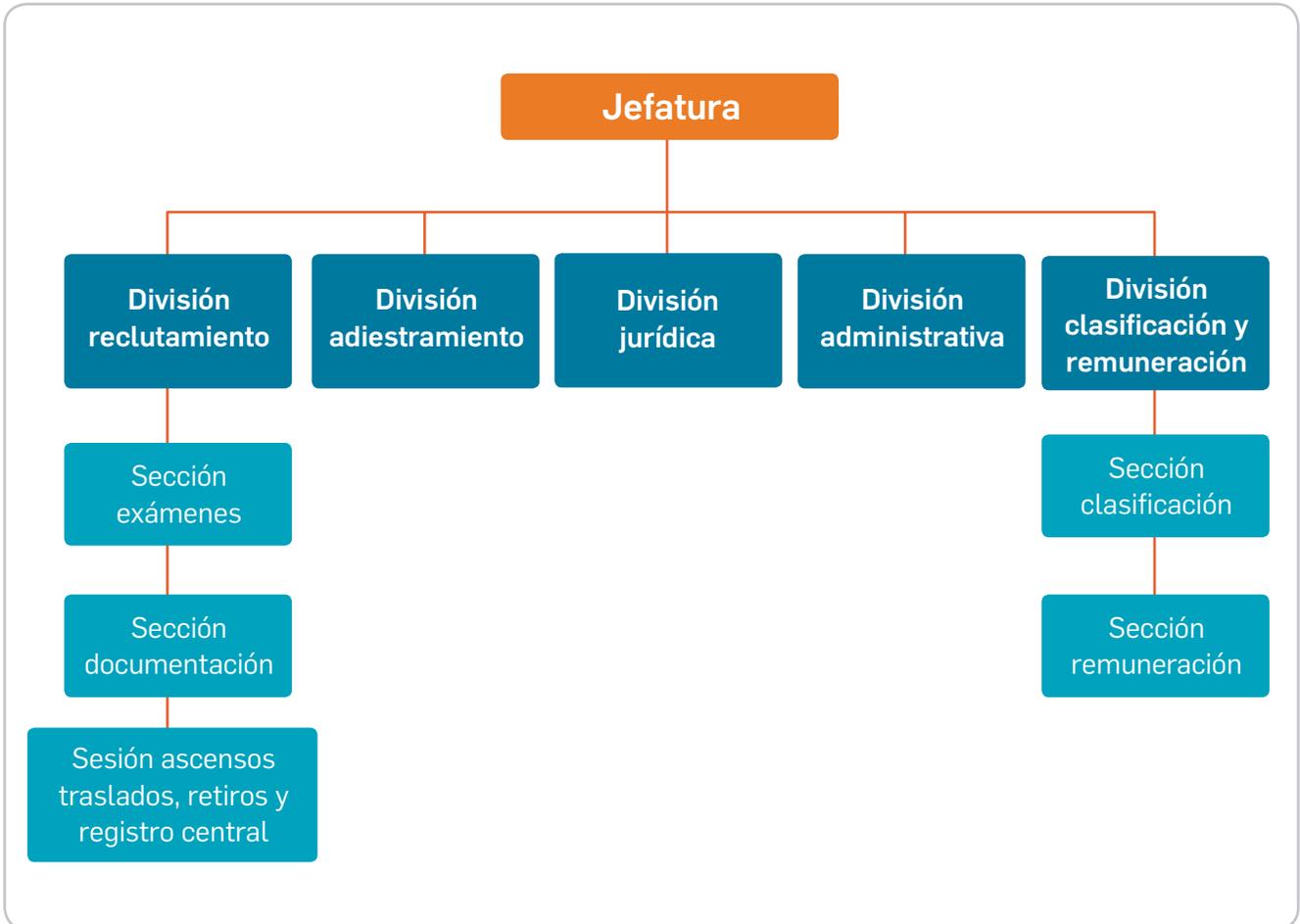
Entre las acciones de la Comisión de Reforma Administrativa se encuentra la formulación de un estatuto que reorganiza la Rama Ejecutiva (Decreto 550 del 7 de marzo de 1960), cuyas disposiciones se refieren principalmente a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos. Y se agrega una disposición referida al carácter de la Reforma en el sentido de buscar la separación entre política y administración. En consecuencia, el Decreto dispone que la dirección de cada Ministerio corresponde al Ministro respectivo, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de dos funcionarios: el Secretario General y el Director. El Ministro y el Secretario General serán funcionarios de libre nombramiento y remoción. En cambio, con el objeto de separar las funciones políticas de las administrativas, bajo el supuesto de que las últimas se desempeñan de manera permanente y sin sujeción a los cambios políticos, el Director del Ministerio, a cargo de las funciones administrativas, deberá siempre ser un funcionario de carrera administrativa.

Organización del Departamento Administrativo del Servicio Civil-DASC, y de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC.

Por medio del Decreto Extraordinario 1153 de 1959¹³⁹, se oficializó la organización del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina. También se estableció la primera estructura organizativa del Departamento (ver Organigrama), la planta de cargos, la indicación de que dichos cargos, excepto el de Jefe del Departamento, debían asignarse por concurso, y las asignaciones mensuales para cada cargo. Meses después fue derogado este decreto, a lo que haremos referencia más adelante. Y el 18 de septiembre del mismo año tomó posesión, como primer Jefe del Departamento, el Doctor Francisco Tafur Morales, ante el Presidente de la República, Alberto Lleras Camargo.

139 El Decreto 1153 de 1959 no está disponible en el Gestor Normativo del DAFP, ni en Internet. Puede consultarse en el documento titulado *Departamento Administrativo del Servicio Civil 1958-1983*.

Primer organigrama del Departamento Administrativo del Servicio Civil



Fuente: DASC. Departamento Administrativo del Servicio Civil 1958-1983, 25.

El 12 de febrero de 1960, cinco meses después de que tomara posesión el primer Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, se expidió el Decreto 350, que dispuso la organización de la Escuela Superior de Administración Pública, como un establecimiento público universitario, con autonomía jurídica, administrativa y patrimonial, y cuyo objeto era la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas relacionadas con la Administración Pública, con énfasis en la preparación y capacitación del personal requerido para servir en el Estado.

El Decreto 350, además de fijar las condiciones presupuestales, determina los requisitos para la conformación del Consejo Directivo de la ESAP. Este Consejo incluía a todos los miembros de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, y a dos consejeros designados por el Presidente de la República: uno escogido de la terna de rectores universitarios presentada por la Asociación Colombiana de Universidades, y otro designado libremente por el Presidente de la República. Entre sus funciones, estaban la designación del Director de la Escuela¹⁴⁰, la elaboración de sus Estatutos, para aprobación del Gobierno Nacional, la organización interna, los planes de estudio y los métodos de enseñanza que se pondrían en marcha en la nueva institución educativa.

La instalación oficial de la Escuela se llevó a cabo el 29 de marzo de 1962, con la presencia del Presidente Alberto Lleras, quien en su discurso advirtió que, aunque la Ley 19 de 1958 tuvo entre sus objetivos la modernización del Estado, los problemas fundamentales de Colombia estaban relacionados con las tareas de adiestramiento, preparación y educación. Para Lleras Camargo, la modernización del Estado colombiano dependía asimismo de la calificación de los empleados públicos:

Aún obtenidos los recursos financieros que nos permitan alterar favorablemente las formas económicas y sociales primitivas, no es posible dominar con eficacia y economía las palancas principales de una nación y un Estado modernos, si las personas que han de tener ese encargo no se preparan con celeridad para cumplirlo.¹⁴¹

Para entonces, la Escuela de Administración Pública se componía de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, que ofrecía dos años de estudios formativos sobre Ciencia Política, Geografía, Historia, Derecho Público, Economía, Sociología y Psicología, un año de estudio de las técnicas del trabajo administrativo y un año de práctica en las agencias del

140 Entre agosto de 1960 y mayo de 1961, Alberto Hernández Mora, que hacía parte de la Comisión de Ascenso, Reclutamiento y Disciplina, fue el primer Director de la ESAP. Véase al respecto Augusto Álvarez, *Repensando la ESAP: ¿Qué ha sido, qué es hoy y qué debería ser?* (Bogotá: ESAP, 2010), 53.

141 Discurso del Presidente de la República en la inauguración de la Escuela. Citado por Diego Younes, *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano*. (Bogotá: ESAP, 1998), 52.

Estado, que ofrecía una licenciatura en ciencias políticas y administrativas, para los niveles directivos.¹⁴²

La Escuela también contaba con cuatro institutos. El Instituto de Administración General, en el que se estudiaban técnicas administrativas básicas, como presupuesto, contabilidad oficial, administración de personal y servicios generales, que se pensaba como un laboratorio permanente para el adiestramiento del funcionario público; el Instituto de Administración Social, donde se estudiaban conflictos relacionados con el cambio social y la formación de personal capaz de hacer frente a las pugnas y las crisis de una sociedad que se transformaba; el Instituto de Estudios Internacionales, en el que se prepararían funcionarios para el servicio diplomático y consular, con estudios de Derecho Internacional y también en materia de cooperación internacional; y el Instituto de Planeamiento Gubernamental, encargado de la formación de gerentes y ejecutores de la acción pública.¹⁴³

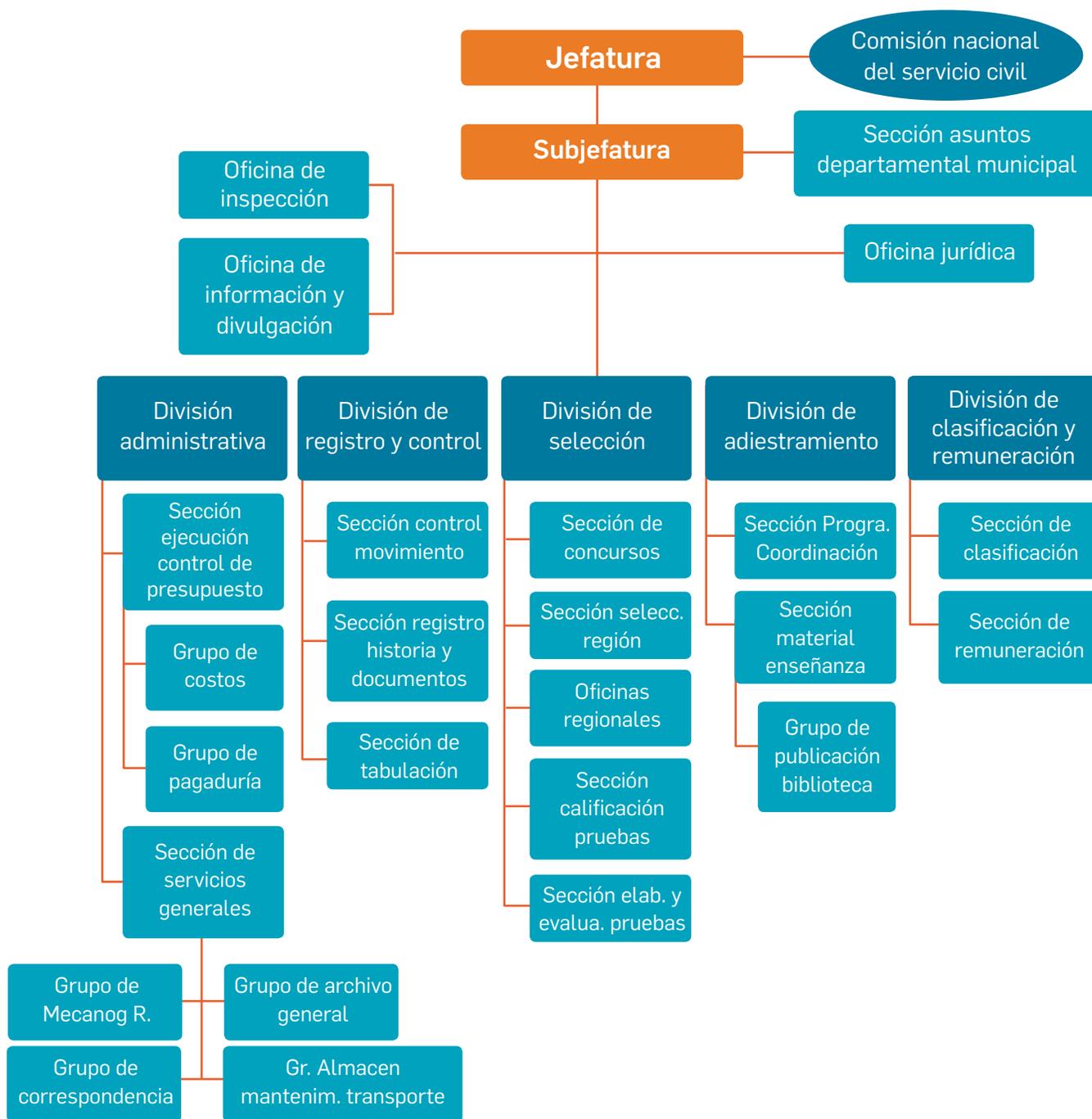
Días antes de que expirara el plazo que la Ley 19 de 1958 le había dado al Presidente para expedir los decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1679 del 18 de julio de 1960, por medio del cual se reorganizó el Departamento del Servicio Civil y la Comisión Nacional de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, derogando, en consecuencia, lo consignado en el Decreto 1153 de 1959.¹⁴⁴

142 Departamento Administrativo del Servicio civil, *Departamento Administrativo*.

143 *Ibíd.*

144 El Decreto 1679 de 1960, no está disponible en el Gestor Normativo del DAFP, ni en Internet. Puede consultarse en el documento del Departamento Administrativo del Servicio Civil antes citado.

Organigrama del Departamento luego de la primera reestructuración



- DOCUMENTO OFICIAL -

Fuente: DASC. *Departamento Administrativo del Servicio Civil 1958-1983*, p. 26.

Como se ve en el organigrama anterior, entre las modificaciones ordenadas por el Decreto 1679 de 1960, destacan las secciones de control de presupuesto y de servicios generales (de la división administrativa); la creación de la división de registro y control; las secciones de concursos, de calificación y de elaboración de pruebas, todas ellas de la división de selección, que ya no es de reclutamiento; e igualmente, las secciones de programas y de material de enseñanza, de la división de adiestramiento.

Este decreto, por demás bastante extenso, refleja una tensa relación entre el Departamento del Servicio Civil y la Comisión Nacional de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina. En los listados de funciones de cada instancia del nuevo organigrama se observa que entre las funciones de la Jefatura del Departamento, aparte de responder por la gestión del Departamento ante el Presidente de la República, se le asignan las siguientes: nombrar el personal, coordinar con las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales los programas de adiestramiento para los empleados oficiales, y colaborar en la organización y funcionamiento de la Escuela Superior de Administración Pública. Con relación a la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, al Departamento del Servicio Civil se le asignan dos funciones que de cierta manera lo subordinaban a la Comisión:

Coordinar con los Ministerios y Departamentos Administrativos la constitución de comités de examinadores para el reclutamiento de personal oficial, según los reglamentos dictados por la Comisión.

Colaborar con la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, en la elaboración de los proyectos de ley o de decreto sobre Servicio Civil, que le sean encomendados por el Presidente de la República.¹⁴⁵

La determinación de situar al Departamento del Servicio Civil en una posición relativamente subordinada a la de la Comisión, también se advierte en los listados de funciones de otras dependencias del Departamento, como por ejemplo las asignadas a la Jefatura de la División de Selección:

145 Se mencionan en esta cita los numerales b), e), h) y k) del Artículo 4 del Decreto 1679 de 1960. Departamento Administrativo del servicio Civil, *El servicio civil y la carrera administrativa*. (Bogotá: Imprenta Nacional. Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1961), 150-151.

Elaborar programas para los concursos, según las normas y reglamentos de la Comisión.

Coordinar los programas de concursos y su desarrollo, según las normas establecidas por la Comisión.

Estudiar y proponer de acuerdo con las normas impartidas por la Comisión los requisitos y condiciones que deben llenar los candidatos para ser admitidos a los concursos.

Mantener oportuna y detalladamente informados, tanto a la Comisión como al Jefe del Departamento, sobre el desarrollo e incidencias de los concursos.¹⁴⁶

Ahora bien, entre las funciones del DASC, que se relacionan exclusivamente con el carácter del Departamento como una entidad encargada de coordinar el mejoramiento de la administración pública y de hacer las veces de una jefatura de personal de la Rama Ejecutiva, cabe destacar las funciones de la Sección de Asuntos Departamentales y Municipales, la cual debía estudiar las necesidades que en materia de servicio civil tuvieran los entes territoriales, con el propósito de guiar los procesos de implantación del sistema de mérito en los lugares en los que aún no se hubiera implantado, así como prestar asistencia técnica en la selección de los servidores públicos, en su adiestramiento, y en la clasificación y remuneración de los empleos departamentales y municipales. Por su parte, la Oficina de Inspección debía velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa en las distintas dependencias nacionales, así como coordinar las oficinas de personal de los Ministerios y Departamentos Administrativos, y velar por la observación de las disposiciones sobre nombramientos y remuneración, todo lo cual muestra la importancia del Departamento en la dirección de personal de la Rama Ejecutiva.

146 Se mencionan en esta cita los numerales a), b), c) y d) del Artículo 12 del Decreto 1679 de 1960, *Ibid.*, 157-158.

Finalmente, por medio del Decreto-Ley 1732 de 1960¹⁴⁷, expedido poco antes de que expiraran las facultades extraordinarias del Presidente Lleras Camargo, fueron reglamentados el Servicio Civil y la Carrera Administrativa.¹⁴⁸ Además de asignar las funciones de la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, el decreto autoriza que esta comisión sea denominada Comisión Nacional del Servicio Civil.¹⁴⁹

Entre las funciones asignadas a la Comisión se incluyen las siguientes: reglamentar el sistema de concursos para la provisión de los empleos de carrera administrativa; establecer, con base en los resultados de los concursos, la lista de candidatos capacitados para desempeñar los diferentes empleos administrativos; emitir concepto previo para que el Gobierno proceda a ordenar los grupos de empleos de carrera administrativa que deben ser provistos por el sistema de concurso, en los cuales podrían participar tanto los empleados que desempeñaban esos cargos como otros de la administración pública, o aspirantes fuera de ella; emitir concepto previo para que el Gobierno divida, combine, cambie o elimine categorías de empleos existentes; aprobar la reclasificación de empleos y los ajustes de sueldos que sea necesarios; emitir concepto favorable para que el Gobierno excluya de la carrera administrativa otros empleos, cuando a ellos correspondan funciones esencialmente políticas o de confianza, o cuando así lo aconsejaran las conveniencias de la administración.¹⁵⁰

En el listado de las funciones de la Comisión se aprecia el grado de especialización que debía tener la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo que respecta a la definición y la remuneración de los cargos de carrera, y a la selección del personal administrativo. Lo que no se sabe a ciencia cierta es cómo fue el funcionamiento real de la Comisión del Servicio Civil de esta época.

147 El Decreto Ley 1732 de 1960, puede consultarse en el Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86136>

148 El Magistrado Diego Younes Moreno, teniendo en cuenta que “la Ley 165 de 1938 fue un antecedente meramente legal, sin resultados institucionales”, considera que el Decreto 1732 de 1960 constituye el primer intento de institucionalizar la carrera administrativa en Colombia. Diego Younes, *Derecho Administrativo Laboral*, (Bogotá: Temis, 1998), 162.

149 Dicho tratamiento ya había sido empleado por el Gobierno en el artículo segundo del Decreto 1679 de 1960.

150 *Ibíd.*

Pese a la sofisticación de los decretos anteriormente examinados, al parecer los resultados de la modernización de la administración pública y la profesionalización del servicio civil no fueron los esperados.

Entre los investigadores que han analizado el desarrollo del servicio civil y la carrera administrativa, hay un relativo consenso en que las normas sobre el servicio civil que se promulgaron después de la reforma plebiscitaria de 1957 tuvieron magros resultados. Citemos tres ejemplos.

El ex comisionado nacional del servicio civil, Pedro Alfonso Hernández, explica de forma sucinta cuáles son en su opinión las razones por las cuales la reglamentación que se expidió entre 1958 y 1960 en materia de empleo público no fue puesta en práctica:

No obstante los nobles propósitos de esta regulación [refiriéndose especialmente al Decreto 1732 de 1960, sobre servicio civil y carrera administrativa], sus preceptos sobre la provisión de los empleos de carrera por concurso de méritos no fueron puestos en práctica durante su vigencia. La falta de conformación de las Comisiones Seccionales de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina por las Asambleas Departamentales sirvió de fundamento para inaplicar [sic] en las entidades territoriales las disposiciones sobre carrera administrativa y selección por mérito.¹⁵¹

Veamos el segundo ejemplo. En un trabajo de la ESAP, dirigido por Augusto Álvarez Collazos, se concluye que la implementación de un sistema racional en la administración pública requiere mucho más que una reglamentación técnica y detallada:

[...] un proceso más complejo, que involucraba cambios culturales en las costumbres políticas y administrativas que no se dan automáticamente y que requieren de un largo periodo de adaptación [...] En efecto, la norma de carrera –el Decreto 1732 de 1960– es una disposición técnicamente elaborada, con medidas integrales y con previsión de los órganos responsables de la Carrera. Con todo, no funcionó como se esperaba.

151 Pedro Alfonso Hernández, "Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público". Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de noviembre de 2006, 3.

[...] El criterio del doctor Guillermo León Valencia tampoco contribuyó mucho a impulsar el sistema de mérito, porque dio más importancia al criterio de paridad política, con su razonamiento de que los cargos públicos debían ser repartidos milimétricamente entre liberales y conservadores.

[...] La concepción del funcionario estatal en el manejo de la cosa pública carecía de relevancia, y por tanto cualquier cosa que dijera la norma se veía como una disposición inaplicable, como un elemento decorativo de la Administración.¹⁵²

Aún más contundente es la intervención del ex consejero de Estado, Alberto Hernández Mora¹⁵³, en un seminario, a finales de los años ochenta, auspiciado por la Comisión de Reforma del Estado del Presidente Barco y por las Naciones Unidas, de la cual destacamos su balance de la Reforma Administrativa de 1958:

Ciertamente, el Frente Nacional devolvió al país la paz política y fue una escuela civilizadora de las relaciones entre los partidos tradicionales. Pero la fácil concertación de los dos partidos, el ejercicio paritario del poder desvió los grandes propósitos nacionales que inspiraron el acuerdo. Entre ellos se proyectó la gran reforma administrativa del Estado colombiano, para implantar el sistema de mérito y la carrera del funcionario público, que dotara la acción del Gobierno de una burocracia motivada en el servicio a la comunidad, eficiente y estable, ajena a la suerte electoral de los partidos, que diera al Estado la gran palanca que requiere el impulso económico y social del país. Pero las cosas resultaron de otro modo y concluido el gobierno de Alberto Lleras, el comportamiento de los partidos determinaría otros rumbos en la vida nacional.

El precio que debía pagar la democracia colombiana por la paz política era el de la paridad de liberales y conservadores en las corporaciones públicas [...] [Pero] la modernización del Estado creando una administración pública eficiente y estable, degeneró en el fácil acuerdo de las cuotas burocráticas para los partidos y para los barones electorales, y el clientelismo político invadió como plaga toda la nómina del servicio oficial.¹⁵⁴

152 Augusto Álvarez, *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. (Bogotá: ESAP, 2009), 109-110.

153 Alberto Hernández Mora, fue primer Director de la ESAP. Y además de haber sido miembro de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, participó en la Comisión de Reforma Administrativa que redactó el plebiscito de 1957.

154 Citado por Diego Younes, *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. (Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2004), 72-73.

Seguramente, la crisis de la administración pública que se percibe en la intervención de Hernández Mora fue una de las razones que llevaron a la administración de Carlos Lleras Restrepo a emprender la reforma administrativa de 1968.

3.3. La reforma administrativa de 1968

Antes de analizar las implicaciones de la reforma del 68 en los organismos del servicio civil, es pertinente describir brevemente el proceso para llevar a cabo dicha reforma, haciendo énfasis en las consideraciones de quienes asumieron la tarea de adelantarla.

Los argumentos a favor de la reforma del 68

El trámite de esta reforma constitucional tuvo dos circunstancias previas. La primera se relaciona con la preparación de los proyectos legislativos, en la que participaron de forma protagónica el Presidente Lleras Restrepo y el que sería su Ministro de Gobierno, Misael Pastrana, los cuales lideraron los trabajos de un grupo de especialistas creado por Lleras Restrepo, cuando era candidato presidencial, denominado *Comité operativo*; la segunda circunstancia fue el trámite de la Reforma en el Congreso, que implicaba dos *vuelatas*, es decir, dos debates en la Comisión y dos en la plenaria de cada una de las cámaras legislativas.

Antes de analizar las implicaciones de la reforma de 1968 en los organismos del servicio civil, que habían sido creados en 1958, vale la pena examinar las dos etapas del proceso de elaboración de la reforma, dando cuenta de las circunstancias y las razones que, desde la perspectiva de los líderes políticos y los especialistas convocados por el Gobierno, hacían necesaria la reforma constitucional.

Aunque desde los primeros meses del gobierno de Guillermo León Valencia –el segundo mandato del Frente Nacional (1962-1966) –, la candidatura presidencial de Carlos Lleras para el siguiente periodo se daba como un hecho, en 1965 éste renunció a su candidatura. Ante este hecho, el

Comité Bipartidario de Transformación Nacional, liderado por el ex presidente Alberto Lleras¹⁵⁵, le pidió que reconsiderara su decisión y que aceptara la candidatura.

Lleras Restrepo hizo pública su respuesta, en un discurso que pronunció el 27 de noviembre de 1965 en Bogotá. Aparte de los temas centrales de su campaña, presentó algunas de las ideas que plasmaría en la reforma del 68. Veamos tres de sus principales propuestas:

Reafirmación del régimen presidencial. La elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, el restablecimiento del equilibrio fiscal, la implantación de la política económico-social que el país necesita exigen tres condiciones: unidad, persistencia, celeridad. Pero, sobre todo, hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras.

Reformas en las instituciones. El Estado atraviesa por una crisis profunda que afecta todas las ramas del Poder. Buscando adaptarse a funciones que antes no tenía y ser un instrumento eficaz para el desarrollo económico y social, ha creado nuevas instituciones y mecanismos, con fortuna unas veces, otras sin ella. Pero los viejos organismos se prolongan al lado de los nuevos, sin que se haya armonizado bien el funcionamiento de unos y otros. De ahí resultan costos excesivos, ausencia de una clara delimitación de las responsabilidades y competencias recíprocas, lentitud y desorden en la gestión pública.

Descentralización. La actual organización de los Departamentos debe sufrir una transformación profunda. El manejo de los Departamentos ha sido uno de los puntos más flacos en el régimen del Frente Nacional. ¿Quién puede pensar en mantener, tal como funciona ahora, esos poderes autónomos y arbitrarios, inficionados por intereses electorales? La descentralización exige el funcionamiento de organismos sanos y los existentes están carcomidos por vicios que son evidentes para todos.¹⁵⁶

155 El Comité incluía también a Belisario Betancur, Misael Pastrana y Virgilio Barco, todos ellos futuros presidentes de Colombia, incluyendo dos que lo serán luego de que oficialmente terminara el Frente Nacional. Los miembros de este Comité son referidos por Cesar Augusto Ayala, *Nacionalismo y populismo: ANAPO y el discurso político de la oposición en Colombia, 1960-1966*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1995), 154.

156 Apartes del discurso pronunciado por Carlos Lleras Restrepo en el Coliseo cubierto de Bogotá, el 27 de noviembre de 1965, en respuesta al mensaje del Comité Bipartidario de Transformación Nacional. Presidencia de la República, *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, (Bogotá: Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Imprenta Nacional, 1969), 7-9.

Esas propuestas en torno a la reforma de la administración pública, que al parecer compartía la élite del Frente Nacional, no podían quedarse en el campo de la retórica electoral. Una semana después de pronunciar su discurso, Lleras Restrepo dirigió una carta a diez especialistas colombianos¹⁵⁷, invitándolos a conformar un Comité Operativo de Reforma Constitucional. En dicha carta, el ahora candidato expresaba la necesidad de enfrentar “una parálisis total y la prolongación indefinida e irregular de un régimen de emergencia”, dotando al Gobierno de facultades para ejercer “una intensa y bien ordenada labor de control sobre la Administración”, mediante una reforma constitucional.¹⁵⁸

Finalmente, y con el propósito de redondear el análisis de la iniciativa liderada por Carlos Lleras, citaremos algunos apartados de su discurso de posesión, que ilustran los problemas del aparato estatal que buscarían ser resueltos con la reforma del 68.

No se trata sólo de corregir las fallas que van apareciendo en los mecanismos específicos del sistema creado por el Plebiscito. Las reformas habrán de cobijar parcialmente las instituciones preexistentes a aquel acto y el funcionamiento de la Administración. Es indispensable dar al esfuerzo de la Nación una gran unidad y una continuidad mayor, hacerlo más eficaz e intenso. Ciertos aspectos del funcionamiento institucional y de la organización administrativa no facilitan, ciertamente, un empeño de esa índole.

157 Francisco de Paula Pérez, empresario antioqueño. Germán Zea Hernández, abogado y diplomático bogotano. Álvaro Leal Morales, prestigioso abogado bogotano. Enrique Pardo Parra, político liberal, Ministro de Minas durante la presidencia de Guillermo León Valencia. Carlos Augusto Noriega, “el tigrillo Noriega”, líder político conservador, que fuera Ministro de Gobierno del Presidente Lleras y protagonista del día de las elecciones entre Gustavo Rojas Pinilla y Misael Pastrana. Hernán Toro Agudelo, abogado antioqueño, Ministro de Agricultura durante la presidencia de Alberto Lleras. Jacobo Pérez Escobar, prestigioso constitucionalista, Secretario General del Ministerio de Gobierno de la presidencia de Carlos Lleras, Secretario Jurídico de la presidencia de Misael Pastrana y Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991. Luis Carlos SÁCHICA, experto constitucionalista boyacense, que luego será Magistrado del Consejo de Estado y también de la Corte Suprema de Justicia. Jaime Vidal Perdomo, experto constitucionalista tolimense, Secretario Jurídico de la Presidencia de Carlos Lleras Restrepo, y considerado uno de los padres del derecho administrativo en Colombia. Y finalmente, Bernardo Zuleta Torres, prestigioso abogado que se desempeñó como Subsecretario de Naciones Unidas para los asuntos del mar.

158 El texto de la carta que aquí se menciona puede consultarse en La Presidencia de la República, *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, 11-15.

Es evidente, en efecto, que a pesar de los ensayos que el país ha realizado para modernizar sus mecanismos y sistemas, éstos presentan todavía rasgos de un anacronismo inverosímil y a la vez el desorden propio de las innovaciones improvisadas. [...] muchas de las reformas introducidas en las últimas décadas hacen más pesada y antieconómica la gestión pública, mientras otras que inicialmente mostraron alguna utilidad, se ven afectadas por la resurrección de viejos vicios o, a causa de un manejo inadecuado, han caído en prematura decadencia.¹⁵⁹

Luego de la posesión, vendría el complicado trámite de la reforma constitucional en el Congreso, habida cuenta de las divisiones en los partidos del Frente Nacional y la oposición que por entonces ejercían la ANAPO y el MRL, aunque este último terminaría apoyando la reforma constitucional, pues López Michelsen compartía el sentido y el contenido de dicha reforma.¹⁶⁰

Sería tal la oposición al paquete de reformas constitucionales, que el presidente Lleras Restrepo presentó su renuncia ante el Senado, aduciendo que “no tendría sentido...el que se pretendiera imponerme la obligación de continuar como jefe de gobierno a la cabeza de una coalición política desmontando al mismo tiempo los programas que ese gobierno y es coalición han sustentado”.¹⁶¹

La amenaza de renuncia, que, por supuesto, no fue aceptada por la gran mayoría de los parlamentarios, le abrió paso finalmente, aunque no sin dificultades, a la reforma constitucional, para cuyo trámite final el gobierno presentó un solo proyecto. Cabe referirse brevemente a las ponencias que algunos parlamentarios presentaron ante el Congreso sobre las modificaciones de la Rama Ejecutiva, contempladas en el primero y el tercero de los proyectos que luego serían fusionados.

159 Aparte del discurso del doctor Carlos Lleras Restrepo, al tomar posesión de la Presidencia de la República. *Ibíd.*, 17.

160 Para un análisis del dispendioso trámite de la Reforma Constitucional en el Congreso, y de los debates entre diferentes facciones del pacto bipartidista, véase Silva Luján, “Carlos Lleras y Misael Pastrana: Reforma del Estado y crisis del Frente Nacional”, en *Nueva Historia de Colombia*, (Bogotá: Planeta, 1989), Capítulo 10.

161 *Ibíd.*, 244.

La ponencia en el Senado, del primer proyecto de reforma constitucional, fue presentada por Carlos Restrepo Piedrahíta, del MRL, el 6 de septiembre de 1966. En su extenso informe¹⁶², el parlamentario sustenta las ideas del Presidente de la República acerca de la necesidad de la reforma constitucional, muchas de las cuales fueron comentadas en el apartado anterior; expone asimismo ideas de otros colombianos sobre la reforma, destacando las de los Ministros de Gobierno y de Hacienda, y las de algunos líderes políticos como Julio César Turbay, Alfonso López Michelsen y Álvaro Gómez Hurtado; ofrece además una reflexión sobre el moderno constitucionalismo, la Rama Ejecutiva y el desarrollo, según la cual la primacía política del Ejecutivo es la única solución que permite resolver los problemas de la democracia, a lo cual agrega el argumento de que las crisis en las sociedades modernas se deben a la falta de aptitud del ejecutivo para actuar con celeridad; se refiere también a las características generales del proyecto de reforma constitucional; y destaca por último la coherencia del proyecto con el programa que Carlos Lleras Restrepo presentó durante su candidatura presidencial.

Entre las características del proyecto de reforma, que tienen relación con los asuntos administrativos, el senador Restrepo Piedrahíta subraya el propósito de racionalizar la actividad del Ejecutivo, defendiendo la prelación del Gobierno en materias económicas, fiscales y administrativas, así como el aumento de las competencias del Presidente para crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios y los Departamentos Administrativos; e igualmente la facultad del Presidente de nombrar y remover libremente a los representantes del Estado en las Corporaciones Autónomas Regionales y otros establecimientos públicos.¹⁶³

162 Ponencia para primer debate sobre el proyecto de Acto Legislativo número 46 de 1966, reformatorio de la Constitución Política. Presidencia de la República. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, 55-105.

163 El apartado de la ponencia acerca de la racionalización del Ejecutivo y cuyas principales ideas hemos resumido en este párrafo puede consultarse en *Ibíd.*, 93-104.

En septiembre de 1967, el Ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, presentó ante el Congreso el tercero de los proyectos de la reforma constitucional. En su exposición advierte que el proyecto contiene disposiciones encaminadas a “racionalizar, compactar y agilizar la administración regional y local”¹⁶⁴ y más adelante presenta los objetivos del proyecto:

La intención de este texto es la de conseguir la racionalización de la Administración Pública a los distintos niveles y evitar la duplicación de servicios que ocurre con tanta frecuencia, recarga de forma considerable el funcionamiento del aparato estatal dificulta la marcha administrativa y confunde a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

Un lógico reparto de servicios entre las diferentes órbitas de Administración permitirá abaratar su funcionamiento, simplificar la complicada organización actual y tornarla más útil y eficiente.¹⁶⁵

Es evidente la correspondencia entre los argumentos que había expuesto Lleras Restrepo durante su candidatura presidencial, con las exposiciones de motivos de los proyectos de reforma constitucional presentadas ante el Congreso que, en resumen, proponían aumentar las competencias del Ejecutivo central, racionalizar la administración pública, hacerla más eficiente y menos costosa, y aumentar el control presidencial de la administración departamental y municipal. Como ha sido muchas veces dicho, la reforma constitucional de 1968 fortaleció el centralismo y el poder presidencial.

164 Exposición de motivos del tercer proyecto de reforma presentado por el Ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, al Congreso de la República en septiembre de 1967, *Ibid.*, 329.

165 *Ibid.*, 332.

Los principales cambios de la reforma del 68

Con base en los trabajos de Luis Carlos Sáchica¹⁶⁶, y de Jaime Vidal Perdomo¹⁶⁷, Diego Younes Moreno, en su libro *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*¹⁶⁸, analiza los principales cambios en la estructura del Estado, destacando el Estado de Sitio, la Emergencia Económica, las nuevas funciones presidenciales y la intervención del Estado en la economía, así como el estatuto básico de la administración y el estatuto básico de las entidades descentralizadas, innovaciones que fueron resultado de la Reforma Constitucional del 68.

Antes de examinar las modificaciones en la Administración Pública, conviene hacer referencia a algunos cambios generales que introdujo la Reforma, entre estos, los relacionados con las situaciones transitorias de urgencia, las circunstancias de la declaratoria del estado de sitio y de la emergencia económica. El mecanismo de excepcionalidad para el manejo del orden público, que quedó vigente con la Reforma, modificó la condición para decretarlo al cambiar el término “alzamiento” por el de “conmoción interior”, y al permitir al Congreso la posibilidad de funcionar en periodos de Estado de Sitio, con el propósito de llevar a cabo el control político. Antes de la reforma, el estado de sitio se empleaba para “legislar no sólo sobre orden público sino también sobre asuntos económicos y sociales”¹⁶⁹; la modificación consistió en separar el tratamiento de las circunstancias de orden público, político y policivo, y los asuntos económicos y sociales, a través de medidas específicas para cada caso: el estado de sitio, para los primeros; la emergencia económica, para los segundos.

Con respecto a la intervención del Estado en la economía, la reforma aumentó substancialmente la capacidad de intervención oficial en asuntos

166 Luis Carlos Sáchica *reforma constitucional de 1968*. (Bogotá: Temis, 1969)

167 Jaime Vidal Perdomo, *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1970)

168 Diego Younes, *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. (Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2004), 92-101.

169 *Ibid.*, 94.

autonomía, aunque se consideran *adscritos o vinculados* a un Ministerio o Departamento Administrativo.

De acuerdo con el análisis de Younes Moreno, basado a su vez en Jaime Castro¹⁷⁰, estas innovaciones permitieron una simplificación de la estructura administrativa de los Ministerios y Departamentos Administrativos, al eliminar la dualidad que se presentaba entre el cargo de Secretario General y el de Director, y porque se disminuyeron las funciones administrativas en beneficio de las técnicas.

De otro lado, los Decretos 2400, 3074 y 3135 de 1968, definieron las normas sobre administración de personal y establecieron los criterios para clasificar a los servidores del Estado en "empleados públicos", en el caso de los funcionarios de los Ministerios, Departamentos Administrativos, entidades descentralizadas y altos cargos en las empresas industriales y comerciales, cuya vinculación se hace mediante un nombramiento administrativo; y los "trabajadores oficiales", que laboran en la construcción y mantenimiento de las obras públicas, cuya vinculación se hace mediante un contrato laboral.

Uno de estos decretos, el 3074 de 1968, simplificó los mecanismos y procedimientos de la carrera administrativa, previendo circunstancias de incorporación masiva y rápida de los empleados públicos a la misma.

Finalmente, por medio de los Decretos 2285 y 3135 de 1968, se hicieron modificaciones en la remuneración y las prestaciones sociales de los empleados estatales, con el fin de atraer y mantener en el servicio público personal altamente calificado. Se crearon las primas técnicas y de antigüedad, se modificó la escala de remuneraciones y se avanzó en la unificación del régimen de prestaciones del sector público l con el del sector privado.

170 Jaime Castro, *La reforma administrativa de 1968*. (Bogotá: Cámara de Comercio, 1970)

Implicaciones de la reforma en los organismos del servicio civil

Ante la persistencia de los problemas del servicio civil, el presidente Lleras Restrepo, antes de promover nuevas reformas en esa materia, "contrató a la firma norteamericana Jacobs & Company para evaluar el servicio civil colombiano en 1968, "[la cual] pudo constatar diversas irregularidades como la abolición en la práctica del estatuto de administración; la obsolescencia de los estudios de clasificación de cargos; la discrecionalidad en la asignación de los sueldos por los altos; o la inoperancia del proceso de reclutamiento y selección". Con base en esa evaluación, "a mediados de 1968 se liquidó la Comisión del Servicio Civil".¹⁷¹

De acuerdo con el diagnóstico del servicio civil colombiano, elaborado por Ricardo Ávila, por encargo del BID, como resultado de la evaluación de la firma norteamericana, y de la reforma constitucional de 1968, se hizo la reforma del servicio civil "más ambiciosa" de las que habían hecho hasta entonces, reforma que se expresó legalmente en el Decreto Ley 2400 de 1968. Del contenido de este importante decreto, cuyas principales normas continuarían vigentes hasta la Constitución de 1991, da cuenta el siguiente resumen de Ricardo Ávila.

[El Decreto 2400 de 1968] reguló las normas de personal civil de la rama ejecutiva del poder público. Definió el empleo como el conjunto de funciones señaladas en la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente y como empleado a la persona que ha sido nombrada para ejercer un cargo y ha tomado posesión del mismo. Así mismo señala que los empleados civiles de la Rama ejecutiva integran el servicio civil. Según la forma de provisión, el decreto distinguió entre empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción y señaló que el gobierno puede modificar la naturaleza de los empleos, determinó las condiciones de ingreso y las clases de nombramiento: ordinario, en período de prueba y provisionales.

171 Ricardo Ávila, *Diagnóstico institucional del Servicio Civil en Colombia*. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002), 9.

La norma postuló que la calificación de servicios, o evaluación de desempeño, les sería aplicable a todos los funcionarios de acuerdo con los parámetros que expidiera el gobierno y describió los beneficios de una adecuada calificación: estímulos, capacitación, bienestar y movimientos de personal.

Determinó las situaciones administrativas: licencia, permiso, comisión, encargo, servicio activo y definió el motivo del retiro: insubsistencia, renuncia, supresión de empleo, jubilación, invalidez, edad de retiro forzoso, destitución y abandono del cargo.

Así mismo afirmó que el Departamento Administrativo del Servicio Civil debía mantener un registro de todas las personas que hubieran trabajado en la administración pública, incluyendo departamentos y municipios.

Subrayó además que el gobierno fijaría, a través del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Escuela Superior de Administración Pública, una política de capacitación consistente en formación, adiestramiento y perfeccionamiento de los recursos humanos, utilizando los sistemas adecuados al nivel de los participantes, la naturaleza de los cursos y los objetivos. Así mismo, señaló la obligación de asignar presupuesto y evaluar los resultados de la capacitación.

Con respecto a la carrera administrativa señaló que esta tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender. El ingreso, permanencia y ascenso en el sistema se haría con base exclusivamente en el mérito. Y el gobierno establecería las modalidades conforme a los diferentes sectores.

La selección en el sistema se haría mediante concurso, para lo cual se acreditarían títulos y conocimientos mediante exámenes. Así mismo, hizo posible una inscripción extraordinaria en carrera para los que no hubieran ingresado por concurso a fecha de entrada en vigencia de la norma. Las vacantes se llenarían por concurso abierto pero los inscritos en carrera tendrían prelación. Estableció además un período de prueba para los que ingresaran y señaló que el funcionario antes de inscribirse en el escalafón debía tener un concepto de conducta y eficiencia del secretario general de la entidad. Si se suprimían cargos de carrera por reestructuración el empleado tendría un derecho preferencial a ser incorporado en cargos equivalentes sin concurso.

El decreto señaló que el Departamento Administrativo del Servicio Civil era el encargado de fijar la política en materia de administración de personal, dirigir y administrar los sistemas de clasificación y remuneración, participar en la modificación de las plantas de personal, establecer los sistemas de selección y formular, con la ESAP, los programas de capacitación, fomentar los programas de bienestar, expedir los reglamentos para la calificación de servicios, preparar los reglamentos de las carreras especiales, determinar sistemas de registro y control de estadísticas de personal y orientar a las unidades de personal de las entidades.¹⁷²

En este resumen se pone de presente la importancia que a partir de 1968 cobrarían la carrera administrativa de los empleados civiles de la rama ejecutiva, los sistemas de selección del personal civil mediante concursos de mérito, la evaluación del desempeño y la política de capacitación de los servidores públicos. Se advierte asimismo el importante rol asignado al Departamento del Servicio Civil en todo lo relativo a la administración del personal, los sistemas de clasificación y remuneración, y en la modificación de las plantas de personal. En lo que respecta a los sistemas de selección del personal civil, y la capacitación de los servidores, sobresale la responsabilidad compartida del Departamento del Servicio Civil y la Escuela de Administración Pública (ESAP). Nótese además que este decreto “autorizó la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa para los que no hubieran ingresado por concurso a fecha de entrada en vigor de la norma”. Como veremos más adelante, en virtud de esta autorización, hubo un considerable aumento de los empleados en la carrera administrativa a partir de 1969.

Como es de esperar, el Decreto 2400 implicaría reformar los organismos del servicio civil que habían sido creados en 1958.

172 Ibid., 9-10.

Reorganización del Departamento Administrativo del Servicio Civil

El 14 de diciembre de 1968, el gobierno expidió el Decreto 3057, que reglamentó los Decretos- Leyes 2400 y 3074 de 1968, mediante el cual se reorganizó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y se establecieron sus funciones, las cuales son prácticamente idénticas a las del Decreto 2400 del mismo año. Sin embargo, vale citar el Artículo 1 del nuevo decreto:

Corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil: fijar la política en materia de administración de personal civil; dirigir y administrar los sistemas de clasificación y remuneración; participar en la conformación y modificación de las plantas de personal de los diferentes organismos; establecer los sistemas de selección; formular, de acuerdo con la Escuela Superior de Administración Pública, los programas de capacitación; fomentar, en coordinación con los organismos administrativos pertenecientes, los servicios y programas de bienestar social para los empleados civiles y sus familias; expedir los reglamentos para la clasificación de servicios y la aplicación del régimen disciplinario; preparar, en coordinación con los organismos interesados, los reglamentos de las carreras especiales: determinar los sistemas y procedimiento de registro, control y estadísticas de personal; dar asesoría en la administración de personal a los Departamentos y Municipios que la soliciten y, en general, orientar técnicamente a las unidades de personal a los diferentes organismos para el mejor cumplimiento de sus funciones.¹⁷³

Una de las novedades introducidas por el Decreto 3057, con relación a la época anterior a la reforma del 68, es la importancia concedida a la política y los programas de bienestar social de los empleados públicos. Para tal cosa, se ordenó la creación de la División de Bienestar Social y del Fondo Nacional de Bienestar Social, al cual se le asignó la función de administrar los recursos económicos y financieros destinados a la ejecución

173 República de Colombia, *Decreto 3057 de 1968, "Por el cual se reglamentan los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil"*. Puede consultarse en el Gestor Normativo de Función Pública. <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76740>

de los programas de bienestar social. Y a la División de Bienestar Social, se le asignaron las siguientes funciones:

Prospectar y ejecutar la política del Estado en materia de bienestar social para los servidores públicos y sus familias; adelantar, en coordinación con el Departamento Nacional de Estadísticas, las investigaciones requeridas para determinar las necesidades en materia de vivienda, salud, educación, capacitación, cultura, recreación, protección y ayuda familiar para los servidores del Estado: fomentar, coordinar y promover toda clase de actividades tendientes al incremento del bienestar social de los servidores públicos y de sus familias; colaborar con las entidades públicas respectivas en el estudio y desarrollo de los programas que se deben ejecutar, con el fin de asegurar a los servidores del Estado y a sus familias mejores condiciones económicas, educativas, sociales, culturales, sanitarias y recreativas; coordinar las actividades de la División con las que desarrollen otros organismo del sector público o privado que cumplan la misma finalidad y en especial con las unidades de personal de las diferentes entidades; divulgar los planes y programas sobre bienestar social y los resultados que se obtengan y las demás que le asigne el Gobierno (Art. 10).¹⁷⁴

Aunque las funciones en materia de bienestar de los empleados públicos constituyen una novedad importante, su reglamentación solo se haría cinco años más tarde, mediante la expedición del Decreto 1950 de 1973, bajo la administración de Misael Pastrana Borrero. Pero la importancia de este decreto realmente radica en que modifica las normas de la administración del personal civil de la Rama Ejecutiva del poder público, con excepción del personal del ramo de la defensa, define de nuevo las categorías de los empleados del Estado, y reglamenta la carrera administrativa. Dispone asimismo que “todo Decreto Nacional de supresión, fusión o creación de empleos, requiere la firma del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil y el concepto del Consejo Superior del Servicio Civil” (Art. 8). La firma del Jefe del DASC también es requisito para la expedición de decretos sobre “la conformación o reforma de las plantas de personal”, de las dependencias de la rama ejecutiva nacional (Art. 9). Más aún, tanto las

174 Ibid.

plantas de personal como las reformas a las mismas debían ser enviadas previamente al DASC, el cual emitirá un concepto al respecto (Art. 11).¹⁷⁵

De acuerdo con el Artículo 172, del Decreto 1950, le corresponde al DASC y a la Escuela Superior de Administración Pública “la formulación de la política de capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento [de los empleados públicos]...con base en las necesidades establecidas por los organismos públicos”. A lo cual se agrega la responsabilidad de estas dos entidades en lo que respecta a “la asesoría, coordinación y control de lo dispuesto en el Título [VIII], la promoción o ejecución de los planes generales y programas de adiestramiento, y la evaluación de estos, que deberá realizarse conjuntamente con los organismos interesados”.

Ahora bien, de este Decreto es particularmente importante el Título IX sobre el sistema de carrera administrativa, puesto que reglamenta minuciosamente el proceso de selección, la provisión del empleo, el escalonamiento, la promoción, la calificación de servicios, el retiro de la carrera, las carreras especiales, la ordenación de los empleos por niveles. Contiene además unas “disposiciones varias y transitorias”, relacionadas con situaciones especiales. A partir de entonces, el cabal funcionamiento del sistema de carrera sería competencia de tres entidades: el Departamento del Servicio Civil, el Consejo Superior del Servicio Civil y la ESAP, de acuerdo con sus respectivas funciones. Al Departamento del Servicio Civil le corresponde organizar y dirigir los concursos de mérito, el diseño de las pruebas y la designación de ascensos con base en la aprobación de los cursos de adiestramiento.

No obstante, y como se verá en el siguiente capítulo, la actuación del Departamento Administrativo del Servicio Civil y del Consejo Superior del Servicio Civil, en lo tocante al manejo del sistema de carrera administrativa fue sumamente limitada, debido a factores como la restringida capacidad financiera y técnica de estos organismos para cumplir todas las normas en esa materia; y a factores políticos como la suspensión de los procesos de selección y de incorporación a la carrera, durante

175 República de Colombia, *Decreto 1950 de 1973*. Gestor Normativo de Función Pública. <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1525>

los periodos en los que rigió el Estado de Sitio. Como lo señala Pedro Alfonso Hernández,

“...las actuaciones llevadas a cabo en estas materias fueron esporádicas debido a la recurrente suspensión de los procesos de selección con ocasión de los prolongados períodos en que rigió el Estado de Sitio, en cuyas determinaciones la Administración entendía que se ordenaba la suspensión de la provisión por concurso de los empleos de carrera. En ese período fueron frecuentes normas como las siguientes: “Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las Carreras Administrativa, docente, carcelaria, penitenciaria, diplomática y consular, que participen en huelgas y reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho de remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce. La suspensión del personal escafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento” y “Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras”.¹⁷⁶

Cabe señalar por último que, con la reforma administrativa de 1968, se inicia una nueva época para la Escuela Superior de Administración Pública, puesto que se le concede particular importancia en la definición de políticas y planes de adiestramiento y perfeccionamiento del personal del servicio público. En diciembre de 1968, fue expedido el Decreto 3119, que dispuso la reorganización de la Escuela, la cual fue definida como un establecimiento público con autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil.¹⁷⁷

176 Pedro Alfonso Hernández, “Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público”, en *Ponencia presentada XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006), 5.

177 Diego Younes, *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano*. (Bogotá: ESAP, 1998), 61.

Reorganización de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Decreto 728 de 1968)

En la Ley 65 de 1967, expedida el 28 de diciembre de ese año, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura y funcionamiento de la administración pública nacional y descentralizada (literal f del Artículo 1) y reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil, facultades que se materializaron en varios decretos expedidos entre 1968 y 1973.

El 15 de mayo de 1968, el presidente Lleras Restrepo, considerando que era necesario reorganizar la Comisión del Servicio Civil, con el propósito de que sus miembros participaran en las labores de la Reforma Administrativa, expidió el Decreto 728, mediante el cual se dispuso que en adelante la Comisión se denominaría Consejo Superior del Servicio Civil y sería un organismo asesor del Gobierno, adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil, presidido por el Jefe del mismo Departamento. El mismo decreto también dispuso que el Consejo estaría conformado por el Director de la Escuela Superior de Administración Pública y dos asesores designados por el Presidente de la República, manteniendo la paridad partidista.

Entre las funciones principales del Consejo Superior del Servicio Civil se subrayan la de asesorar al Presidente de la República y al Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil en la formulación de la política sobre carrera administrativa, y en lo relativo a los sistemas de clasificación, selección y remuneración de los funcionarios públicos, y a los programas de capacitación, adiestramiento y bienestar social de los funcionarios.

En diciembre de 1968, mediante los decretos 2400 y 3074, se adicionaron algunas funciones a las establecidas en el Decreto 728, entre estas la de emitir concepto previo al Gobierno Nacional para la expedición de los decretos sobre las modalidades de la aplicación de la carrera administrativa, y la de resolver en forma definitiva el ingreso a la carrera en caso de controversia sobre las evaluaciones de desempeño durante el periodo de prueba.

A su vez, el Decreto 3074 modificó el artículo tercero del Decreto 2400, en el sentido de que el Gobierno no requeriría del concepto previo del Consejo Superior del Servicio Civil para modificar el carácter de libre nombramiento o remoción o de carrera de determinados empleos:

El Gobierno podrá modificar el carácter de libre nombramiento y remoción o de carrera de determinados empleos, cuando así lo aconsejen las conveniencias de la Administración, oído el concepto del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.¹⁷⁸

Las implicaciones de las modificaciones al Decreto 2400 de 1968 con respecto a la Comisión Nacional del Servicio Civil se pueden sintetizar así: a partir de entonces este organismo se denomina Consejo Nacional del Servicio Civil, el cual es definido como un órgano consultivo adscrito al Departamento Administrativo del Servicio Civil; se elimina además el concepto aprobatorio de ese organismo para “modificar el carácter de libre nombramiento y remoción, o de carrera, de determinados empleos”.

3.4. El empleo público en el Frente Nacional

En el balance de los resultados del Frente Nacional en lo que respecta al servicio civil, un tema fundamental es el análisis del notable aumento del empleo público entre 1958 y 1972, y el drástico cambio que se produjo, por efecto de la Reforma Administrativa de 1968, en la estructura del empleo público. También analizaremos los avances en la inscripción de los empleados públicos a la carrera administrativa.

Para entender el considerable aumento en el empleo público y los cambios en su distribución según niveles administrativos, es preciso hacer una breve referencia al fortalecimiento del aparato administrativo y técnico del Estado, especialmente durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo.

178 República de Colombia, *Decreto 3074 de 1968, por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968*. Parágrafo del artículo 3.

Aparte del fortalecimiento de entidades de carácter técnico, como el Departamento de Planeación Nacional y el COMPES, entre 1960 y 1970 se crearon 48 entidades descentralizadas y empresas estatales de carácter nacional. Entre los establecimientos públicos para el fomento del desarrollo económico, cabe mencionar a PROEXPO, creado en 1967 como un banco para el fomento de las exportaciones, y al Instituto Colombiano de Comercio Exterior, creado en 1968, "para ejecutar la política económica del Gobierno en materia de comercio exterior" (Decreto 2976 de 1968). Entre las entidades nacionales con funciones importantes en el desarrollo económico y social, sobresale el INCORA, que fue creado en 1964 para desarrollar la Ley de Reforma social agraria y otras políticas de desarrollo rural. Y para el desarrollo de la política social, en 1968 se crearon, entre otros, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto Colombiano de Educación Superior (ICFES). Mencionemos también la creación, en 1968, del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA).¹⁷⁹

De acuerdo con Carlos Caballero, "El manejo del Estado creado por Lleras Restrepo requería no solamente una tecnocracia, como la que se instaló en el Departamento Nacional de Planeación, sino individuos muy bien formados para la gestión pública, que combinaran conocimientos técnicos con experiencia política. Era necesario, también, un alto grado de coordinación para que el enjambre de entidades no operara como una rueda suelta"¹⁸⁰. La nueva estructura de la administración pública en el nivel central demandaba, a su turno, instrumentos nuevos o reforzados, como "la planeación, el servicio civil, la carrera administrativa, la secretaría de organización y métodos de la Presidencia de la República, la descentralización en la prestación de los servicios públicos para garantizar la eficacia en la satisfacción de las necesidades públicas" (Vidal 2000, 94)".¹⁸¹

179 Véanse, entre otros, Carlos Caballero, "La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX", en *Revista de estudios sociales*, (Bogotá: Universidad de los Andes, 2009); José Mendoza, "La Administración Pública en Colombia. Un enfoque administrativo", en *Huellas*, Vol. 3 No. 6, (Barranquilla: Universidad del Norte, 1982).

180 Caballero, "La impronta de Carlos Lleras Restrepo", 99.

181 Vidal Perdomo, 94.

Veamos ahora cuáles fueron las repercusiones de la ampliación y del fortalecimiento del aparato administrativo y técnico del Estado colombiano en el empleo público, entre 1958 y 1972. No incluimos los dos últimos años del Frente Nacional, porque a partir de 1973, el DANE deja de publicar el Anuario General de Estadística, y no encontramos otras fuentes que informen sobre el empleo público de esta época.

1. Entre 1958 y 1972, el empleo público aumentó de 134.253 a 444.795 empleados, lo que representa un incremento cercano al 232 % en 14 años. El crecimiento anual promedio fue de 16.6%, porcentaje muy superior al de los años de 1955 a 1957. Ahora bien, el incremento del empleo público es particularmente acentuado a partir de 1968, debido a la creación de nuevas entidades e institutos descentralizados en virtud de la Reforma Administrativa de 1968 (Tabla 3.1. y Gráfica 3.1.). Más aún, en 1971 y 1972, el empleo público total aumentó 42.6%.
2. En estos 14 años, el empleo departamental aumentó de 57.292 empleados en 1958 a 126.710 en 1972. En términos relativos, el incremento del empleo departamental fue de 122%, y el promedio anual, 8.7%. También en este caso, el mayor incremento del empleo departamental corresponde a los años 1971 y 1972, con una tasa de 22.7%.
3. El empleo municipal aumentó de 32.112 empleados en 1958 a 78.721 en 1972, que en términos relativos equivale a un incremento de 145%, y un promedio anual de 10.3%. Y al igual que el empleo nacional y departamental, su mayor incremento se concentró en 1971 y 1972, con una tasa de 67.6%
4. En lo que respecta a la distribución del empleo público entre el nivel nacional y los niveles departamental y municipal, a partir de 1959 se observa un aumento progresivo de la proporción del empleo nacional con relación al empleo total y, por consiguiente, una disminución de la participación del empleo departamental y nacional. Esta tendencia es particularmente acentuada entre 1968 y 1972, al punto que en 1972 el empleo nacional representaba cerca del 54% del empleo total.

- De la drástica disminución de la proporción del empleo departamental y municipal con relación al total, dan cuenta las siguientes cifras: el empleo departamental disminuyó su participación del 42.67% en 1958 al 28.5% en 1972; y el empleo municipal disminuyó del 24% al 17.7%. (Tabla 3.1. y Gráfica 3.1.).

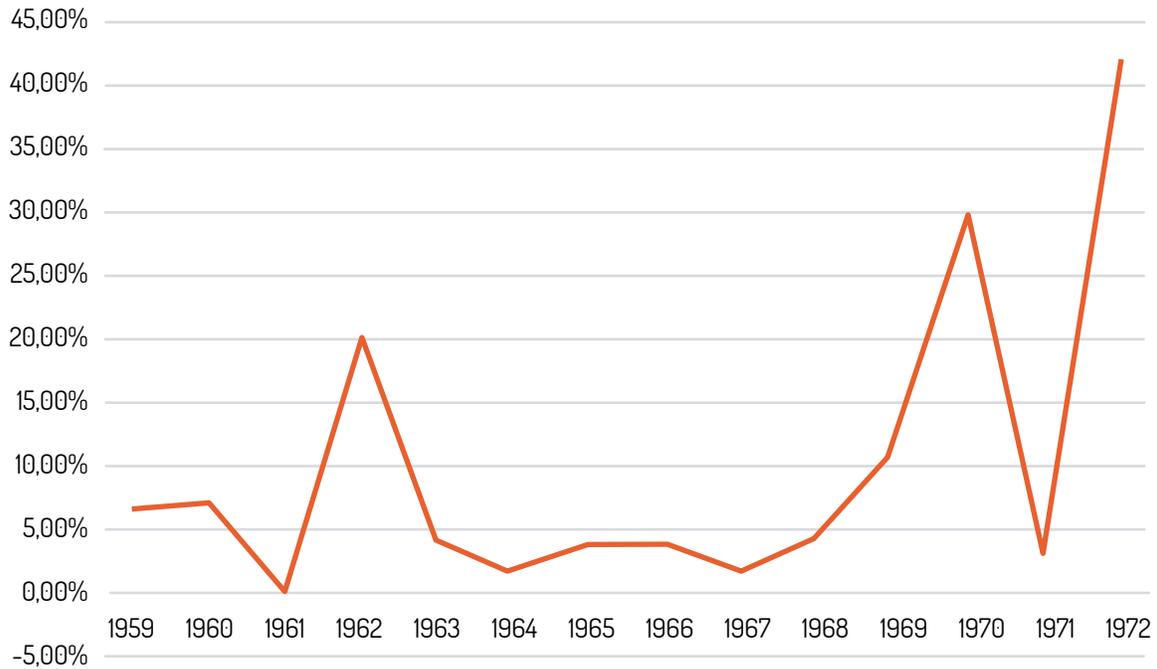
No hay duda, pues, del impacto de la reforma administrativa de 1968 en la centralización del empleo público y en el decrecimiento de la proporción del empleo departamental y municipal. Como veremos más adelante, esta tendencia se acentuará aún más en las décadas de 1970 y 1980.

Tabla 3.1. Personal permanente de empleados públicos, Colombia 1958-1972

Periodo gubernamental	Total años periodo	Año	Total empleados permanentes nivel nacional	(%) nivel nacional	Total empleados permanentes nivel departamental	(%) nivel departamental	Total empleados permanentes nivel municipal	(%) nivel municipal	Total empleados públicos
Frente Nacional	15	1958	44849	33,41%	57292	42,67%	32112	23,92%	134253
		1959	49944	35,08%	56631	39,77%	35807	25,15%	142382
		1960	54329	35,79%	61483	40,51%	35974	23,70%	151786
		1961	55415	36,75%	59033	39,15%	36329	24,09%	150777
		1962	78846	43,57%	63384	35,03%	38718	21,40%	180948
		1963	82883	44,31%	63734	34,08%	40415	21,61%	187032
		1964	79361	41,85%	65806	34,71%	44443	23,44%	189610
		1965	83632	42,77%	68541	35,05%	43360	22,18%	195533
		1966	87208	43,17%	72542	35,91%	42277	20,93%	202027
		1967	86105	42,10%	76012	37,17%	42389	27,73%	204506
		1968	94371	44,51%	73661	34,74%	43994	20,75%	212026
		1969	96972	41,40%	88830	37,92%	48446	20,68%	234248
		1970	144545	47,46%	106891	35,10%	53110	17,44%	304546
		1971	161621	51,82%	103275	33,11%	46977	15,06%	311873
		1972	239364	53,81%	126710	28,49%	78721	17,70%	444795

Fuente: Elaboración propia con base en Fernando Uricoechea, Estado y Burocracia en Colombia, 1986, página 126.

Gráfica 3.1. Aumento del empleo público total. Colombia 1955-1972



Fuente: Tabla 3.1.

La participación de las mujeres en el empleo público

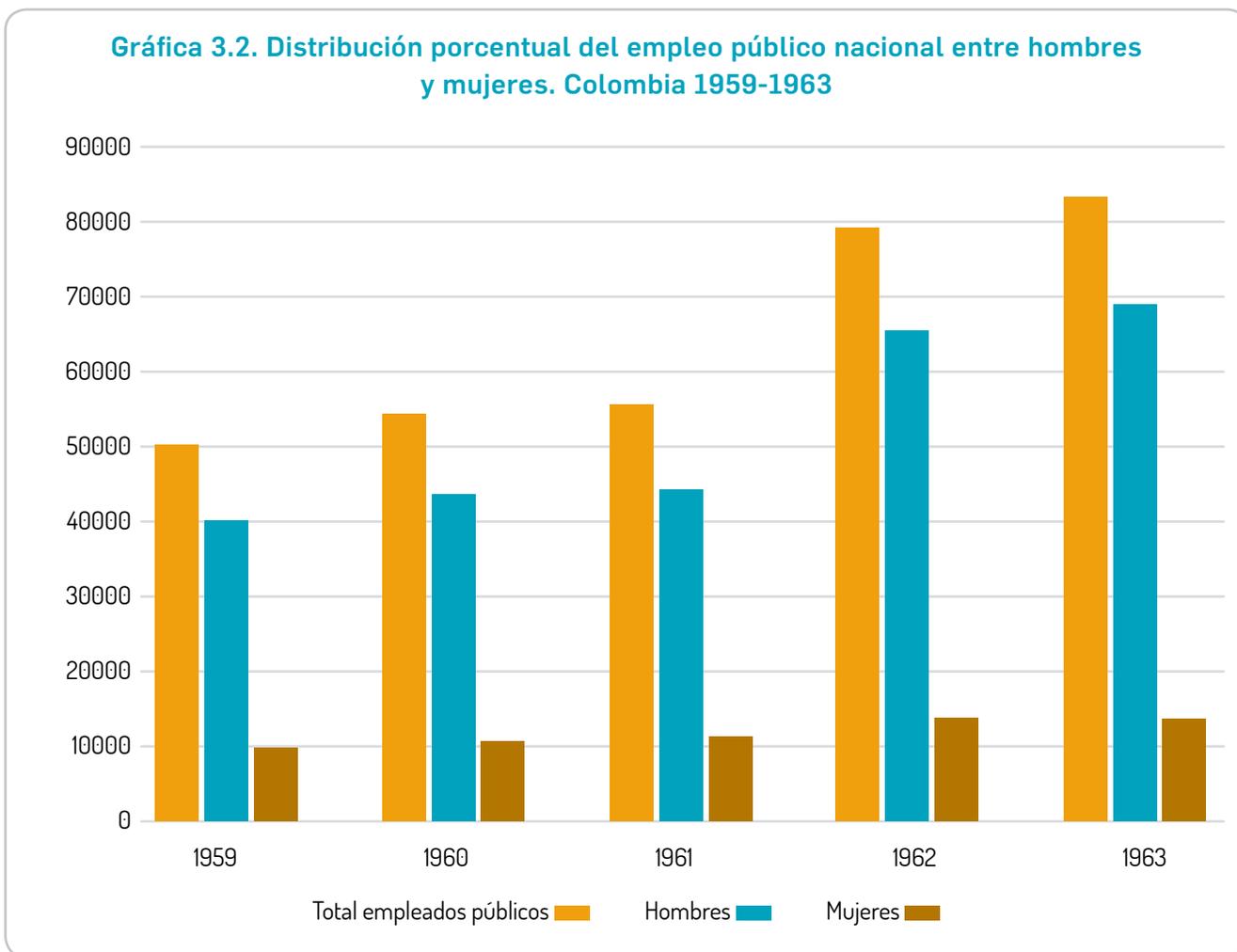
Para el periodo del Frente Nacional, sobre la distribución del empleo público por género, solo disponemos de información para los años de 1959 a 1963, pues los Anuarios Estadísticos del DANE no contienen cifras para los demás años.

De acuerdo con la Tabla 3.2. Y a la Gráfica 3.2., entre 1959 y 1961 el empleo femenino en la Administración Pública Nacional alcanzó el 20% del total del empleo público; en tanto que, en los años 1962 y 1963, descendió al 17%. Ahora bien, con relación al año 1958, en el que la proporción del empleo femenino de la administración nacional había sido del 19%, se puede decir que no hubo en estos años ningún cambio importante.

Tabla 3.2. Empleados públicos nacionales por género. Colombia 1959-1963.					
Año	Total empleados públicos	Hombres	% Hombres	Mujeres	% Mujeres
1959	49944	39980	80%	9964	20%
1960	54320	43395	80%	10934	20%
1961	55415	44263	80%	11152	20%
1962	78846	65083	83%	13763	17%
1963	82883	68944	83%	13939	17%

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Generales de Estadística del DANE 1959-1963.

- DOCUMENTO OFICIAL -



Fuente: Tabla 3.2.

Veamos por último la participación del total del empleo público entre 1958 y 1972 con relación a la población nacional, indicador utilizado por algunos organismos internacionales, como la OCDE, para medir el tamaño del empleo público en cada país.

Entre 1951 y 1973, la proporción de empleados públicos con relación a la población nacional aumentó de 1 % a 1.6%. No obstante, el tamaño del empleo público siguió siendo bajo.

Respecto de este indicador, cabe anotar que mide parcialmente la capacidad del aparato administrativo del Estado en la prestación directa de servicios a la ciudadanía, puesto que las cifras de empleo público incluyen no solo a los que prestan servicios del Estado, sino también al personal dedicado a trámites administrativos. En el caso colombiano, para medir la capacidad del Estado en esta materia, habría que tener en cuenta que, en las últimas décadas, ha habido un notable incremento de la contratación de operadores privados para la prestación de servicios del Estado a la ciudadanía. Dado que carecemos de esta información para el periodo aquí analizado, nos limitamos a mostrar la relación del empleo público con respecto a la población nacional, para lo cual tomamos los datos de población de los censos de 1964 y 1973, y las cifras de empleo público para esos años.

La carrera administrativa en el Frente Nacional

Recordemos que la carrera administrativa de los servidores públicos colombianos estuvo entre las prioridades de la profesionalización del servicio civil en los gobiernos del Frente Nacional, especialmente en el gobierno de Lleras Restrepo, bajo el cual se expidieron el Decreto Ley 2400 de 1968 y el Decreto 3074 de 1968, por el cual se hicieron algunas modificaciones y adiciones al decreto anterior. Por medio del Decreto Ley 2400, se determinó cuáles de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional eran de libre nombramiento y remoción y cuáles de carrera. Respecto de los de libre nombramiento y remoción, ese decreto dispuso, en su Artículo 3º que: “son las personas que desempeñan los empleos que se señalan a continuación:

1. Ministros del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes, Viceministros, Secretarios Generales de Ministerio y de Departamento Administrativo y Presidentes, Gerentes o Directores de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado;
2. Los empleos correspondientes a la planta de personal de los Despachos de los funcionarios mencionados anteriormente;
3. Los empleos de la Presidencia de la República;
4. Los empleos del Servicio Exterior de conformidad con las normas que regulan la Carrera Diplomática y Consular;
5. Los empleos de agentes secretos y detectives;
6. Los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación esté regulada por leyes especiales.

Y sobre los empleados de carrera dispuso, en ese mismo Artículo, que eran “los demás empleados de la Rama Ejecutiva [Nacional]”.

Sin embargo, como veremos a continuación, la determinación de los empleados de carrera en las plantas de personal fue muy lenta y aún más su inscripción efectiva en los respectivos escalafones.

De acuerdo con los datos registrados en la Tabla 3.3., desde 1961, cuando se hizo efectiva la implementación del Decreto Ley 1732 de 1960, hasta 1972, año en el que termina el periodo del cual se dispone de datos relativamente confiables sobre el número de empleados públicos permanentes de la Administración Nacional, el número de empleados de carrera aumentó progresivamente hasta 1969 (de 6 a 260 empleados), y a partir de 1970 hubo un aumento extraordinario, que se explica por la modificación del Artículo 42, en el Decreto 3074 de 1968, según el cual:

Las personas que se hallen en ejercicio de empleos públicos nacionales de carrera en la fecha de expedición del presente decreto, y para las cuales no se haya aplicado el procedimiento de selección de que trata este artículo, tendrán derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, conforme al procedimiento establecido en el artículo 45.

En otras palabras, el Decreto 3074 autorizó la inscripción de empleados públicos nacionales en la carrera sin necesidad de pasar por las pruebas de mérito exigidas por ese mismo decreto.

Tabla 3.3. Personal de carrera administrativa con relación al número de empleados públicos del orden nacional. Colombia 1961-1972.

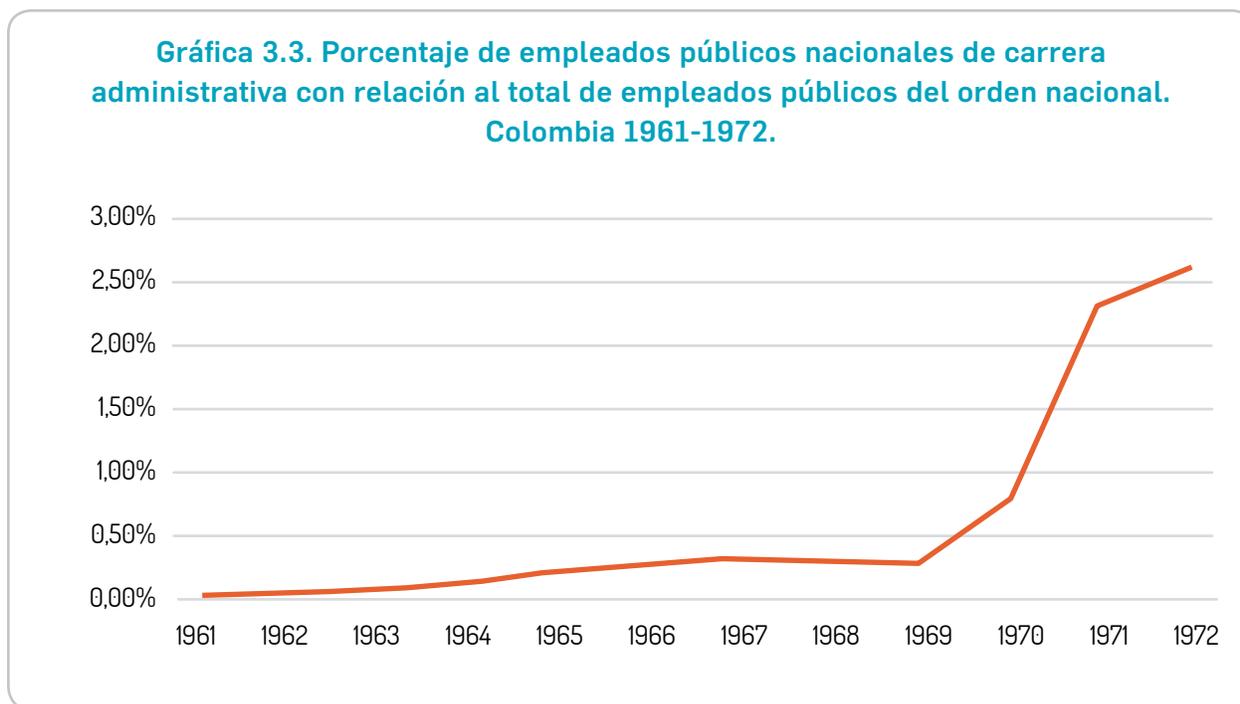
Año	Empleos públicos nivel nacional	Escalafonados	Retirados	Empleados de carrera	% De empleados de carrera/ empleados públicos del orden nacional
1961	55415	6	0	6	0,01%
1962	78846	13	1	18	0,02%
1963	82883	27	0	45	0,05%
1964	79361	38	0	83	0,10%
1965	83632	84	0	167	0,20%
1966	87208	47	0	214	0,25%
1967	86105	47	2	259	0,30%
1968	94371	0	0	259	0,27%
1969	96972	1	0	260	0,27%
1970	144545	859	1	1118	0,77%
1971	161621	2646	25	3739	2,31%
1972	239364	2589	33	6295	2,63%

Fuente: Elaboración propia con base en: Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Hechos y Perspectivas 1982.1986. Informe al Congreso de la República 1986*, páginas 115-116.

Respecto de la proporción de empleados nacionales inscritos en la carrera administrativa con relación al total de empleados públicos, caben dos observaciones. En primer lugar, el total de empleados públicos nacionales incluye a los de libre nombramiento y remoción, porque se desconoce cuántos pertenecían a esa categoría; y en segundo lugar, entre los empleados de carrera no están incluidos los de carreras especiales, como los docentes y el personal salud, justicia y fuerza pública, sobre los cuales no hay datos disponibles. De manera que, si se eliminaran de las cifras

a los docentes y demás empleados con carreras especiales, la proporción de empleados de carrera con relación a los empleados nacionales sería muy superior. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que en este periodo los empleados públicos departamentales y municipales no tenían acceso a la carrera administrativa, porque como dice Hernández, “el régimen de carrera para las entidades territoriales fue expedido 25 años más tarde, a través de la Ley 27 de 1992”.¹⁸²

Pese a los problemas anteriores, como se observa en la Gráfica 3.3., el registro de empleados públicos nacionales en la carrera administrativa aumentó notablemente a partir de 1970, debido a la autorización del Decreto 3074 de 1968, a la cual ya hicimos referencia.¹⁸³



Fuente: Tabla 3.4.

182 Véase al respecto Pedro Alfonso Hernández, “Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público”, en *Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006), 4.

183 *Ibíd.*

La herencia del Frente Nacional en materia del servicio civil

Francisco Gutiérrez Sanín sostiene que en 1960 prácticamente no había tecnocracia en Colombia: “las políticas públicas eran diseñadas básicamente por abogados de los grandes partidos tradicionales”,¹⁸⁴ situación que en su concepto empezó a cambiar durante el Frente Nacional:

En este periodo nace la tecnocracia económica propiamente dicha. El Departamento Nacional de Planeación, creado en 1958, se consolidó y fortaleció a partir de 1968 [...] Se fortalecieron los ministerios. Sobre todo, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo se reforzaron los muñones de un Estado de Bienestar.¹⁸⁵

Por su parte, Jorge Orlando Melo dice que “las reformas administrativas de 1968 crearon decenas de organismos semiautónomos o independientes, en los que se trató de consolidar una burocracia técnica”.¹⁸⁶

Aparte de la importante legislación sobre la modernización y racionalización de la administración pública, y sobre la profesionalización del servicio civil y la carrera administrativa, que ciertamente contribuyó a la formación de una burocracia pública de carácter técnico, hay que decir sin embargo que los resultados concretos en lo relativo a la política de empleo público, la capacitación de los empleados y su inscripción y ascenso en la carrera

184 Francisco Gutiérrez. “La vida política”, en Eduardo Posada y Jorge Melo, (coord.) *Colombia. La búsqueda de la democracia*. (Barcelona: Taurus, 2016), 31.

185 Ibid., 38.

186 Jorge Orlando Melo, “Las claves del periodo”, en Eduardo Posada y Jorge Orlando Melo, *Colombia. La búsqueda de la democracia*. (Barcelona: Taurus, 2016), 15-29. También Miguel Urrutia destacó la emergencia de una capa de tecnócratas en el Estado en la década del 60: “En los años sesenta también se dio otro cambio que afectó a la política económica. El Estado comenzó a reclutar para la Administración pública encargada de los organismos públicos en el área económica a graduados de las nuevas facultades de economía y los primeros individuos con posgrados de universidades extranjeras. Estos crearon una tecnocracia que racionalizaba la política económica aplicando lo que se enseñaba en las escuelas de economía del exterior. Este grupo recibió apoyo de la burocracia internacional con la cual interactuaba el Estado en el FMI y el Banco Mundial, y posteriormente en la Alianza para el Progreso y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de Estados Unidos, encargada de desembolsar la ayuda norteamericana”. Miguel Urrutia, “El proceso económico”, en *Colombia. La búsqueda de la democracia*. (Barcelona: Taurus, 2016), 138.

administrativas, tuvieron un alcance muy reducido, como se indicó en otro apartado de este capítulo.

En cuanto a las condiciones laborales de los servidores públicos, sí hubo una notable mejoría, gracias a algunas medidas de la reforma de 1968, de las cuales las más importantes fueron: 1) La creación de una prima técnica “destinada a atraer y mantener personal altamente calificado”¹⁸⁷; 2) La constitución del Fondo Nacional del Ahorro “para pagar oportunamente el auxilio de cesantía a empleados públicos y trabajadores oficiales y contribuir a la solución del problema de vivienda de los servidores del Estado”¹⁸⁸; 3) la creación de la División de Bienestar Social, adjunta al Departamento Administrativo del Servicio Civil y dotada con un Fondo de Bienestar Social “para fomentar y coordinar aspectos relativos a la vivienda, salud, educación, cultura y recreación de los servidores públicos y de sus familias”¹⁸⁹; y el Régimen de Bienestar Social para el Personal Civil del Estado “con el objetivo de elevar el nivel de vida del funcionario público y propender a su mejoramiento social y cultural”.¹⁹⁰

Aunque en términos normativos, el Frente Nacional cumplió el compromiso de profesionalizar el servicio civil, y garantizar la carrera administrativa para los empleados de la administración nacional que no eran de libre nombramiento y remoción, los resultados efectivos no fueron los esperados. Aparte de las limitaciones presupuestales y técnicas de las entidades del servicio civil, la paridad burocrática terminaría afectando la selección del personal administrativo del Estado mediante concursos de mérito. Además, desde entonces se acudió a los nombramientos provisionales, en el caso de que no hubiera cargos de carrera administrativa, que podían ser provistos sin concursos de mérito, lo cual facilitaba el reparto político del empleo público.

187 República de Colombia, *Decreto 2285 de 1968, por el cual se fija el régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias*.

188 República de Colombia, *Decreto 3118 de 1968, por el cual se crea el Fondo Nacional del Ahorro, en Carta Administrativa*. Núm. XI. (Bogotá: DASC, 1968), 2.

189 República de Colombia, *Decreto 3057 de 1968, por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en Carta Administrativa*. Núm. XI. (Bogotá: DASC, 1968), 1.

190 República de Colombia, *Decreto 3129 de 1968, por el cual se establece el régimen de bienestar social para el personal civil del Estado, en Carta Administrativa*. Núm. XII. (Bogotá: DASC, 1968), 10.

Al parecer, para los arquitectos del Frente Nacional, la coexistencia entre los nombramientos políticos y los de carácter técnico, no presentaba problema alguno. Más aún, en 1960, el Consejo de Estado emitió una sentencia aclarando el alcance de la reforma plebiscitaria de 1957 en lo relativo a los cargos públicos:

Los objetivos esenciales de la reforma [la del plebiscito de 1957] son de carácter político: mantener la responsabilidad de los dos partidos en el gobierno, a fin de que este se ejerza en nombre de ellos.

Para alcanzarlos, el constituyente de 1957 estimó que era indispensable, y a la vez suficiente, que las dos colectividades históricas conservaran el control de aquellos cargos públicos que, en razón de la naturaleza de las funciones que les están asignadas, tienen un carácter eminentemente político.

Por otra parte, consideró que para la obtención de tales fines no era necesaria la participación igualitaria o proporcional de los partidos en la distribución de los destinos de índole administrativa que poca incidencia tienen sobre la gestión pública. De allí que estableciera como una línea divisoria entre los dos conceptos la noción de una carrera administrativa técnicamente organizada.

A fin de que aquellos funcionarios que no pudieran pertenecer a ella en virtud de atribuciones de gobierno que se les señalan, fuesen seleccionados con criterio de guardar el equilibrio entre los dos partidos, en tanto aquellos que no tienen asignadas funciones políticas, se escojan debido a su idoneidad, méritos y tiempo de servicio, sin consideración alguna de su filiación partidista.

No hay duda, pues, de que los gobiernos del Frente Nacional buscaron hacer posible la coexistencia de la paridad política en la alta burocracia con el sistema de carrera administrativa que, según la Corte, era “para los destinos de índole administrativa que poca incidencia tienen sobre la gestión pública”.

Pero esta no fue la única herencia del Frente Nacional en asuntos administrativos. La división de la burocracia entre los cargos políticos y los cargos técnicos era sólo una manifestación de una transformación más profunda de las concepciones sobre la administración del Estado, que terminaron enfrentadas y dieron lugar a una reorganización de la política.

Con la conformación de una tecnocracia en el Estado durante el Frente Nacional, los políticos tradicionales se sintieron amenazados, puesto que ésta centralizaba las decisiones administrativas en el poder ejecutivo, afectando así el poder de los caciques políticos locales.

Desde entonces –dice Jorge Orlando Melo–, la pugna no fue entre proyectos de reforma radical o populista y conservatismo social, sino entre sectores más o menos tecnocráticos del Estado, a veces con una política reformista más consistente y a medio plazo, y “la clase política”, que buscaba usar recursos fiscales para favorecer directamente a sus electores y conseguir así los votos para lograr su elección.¹⁹¹

En efecto, ante la oposición de *país* político a la centralización del poder en el ejecutivo, las reformas para la modernización y tecnificación de la administración pública implicaron transacciones con los políticos regionales representados en el congreso. El mismo Lleras Restrepo logró la aprobación de sus reformas administrativas en el congreso a cambio de “auxilios parlamentarios” que, bajo la fachada del “fomento al desarrollo [...], se volverían una fuente inacabable de corrupción y escándalos [...]. Esas platas eran otorgadas por el presupuesto nacional pero independientes de la cúpula liberal y conservadora, así que en la práctica los aportes a las regiones y las localidades se hacían a nombre de una persona, el parlamentario en cuestión”.¹⁹²

En el gobierno de Misael Pastrana, quien sucedió a Lleras Restrepo y fue el último de los presidentes del Frente Nacional, la presión del *país político* fue aún más fuerte, y se expresó, entre otras cosas, en el fallido intento de clausurar el Departamento de Planeación Nacional, centro de operaciones de la tecnocracia.¹⁹³

191 Jorge Orlando Melo, “Las claves del periodo”, en *Colombia. La búsqueda de la democracia*, (Barcelona: Taurus, 2016), 21.

192 Francisco Gutiérrez, “La vida política”, en *Colombia. La búsqueda de la democracia*. (Barcelona: Taurus, 2016), 113.

193 Véase Francisco Gutiérrez, “La experiencia de Fedesarrollo”, en *37 modos de hacer ciencia en América Latina*, (Bogotá: Tercer Mundo, 1997)

Este nuevo conflicto dentro de la clase política, que se manifestó en el bloqueo al proceso de modernización¹⁹⁴, fue especialmente negativo para el servicio civil y la carrera administrativa. En efecto, los decretos sobre la carrera administrativa de 1968 (el 2400 y 3074), volvieron a ser modificados en 1973, “como si en el lapso anterior, según Hernando Bernal Valenzuela, jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil durante el gobierno de Turbay (1978-1982)- existiera el temor de poner en marcha de una vez por todas una verdadera carrera dentro de la administración pública”.¹⁹⁵ Más aún, como veremos más adelante, esos decretos tendrían corta vida.

Por paradójico que parezca, el acuerdo político que dio lugar al Frente Nacional debilitó la legitimidad de los partidos tradicionales.

Es suficientemente conocido –explica Francisco Leal Buitrago– el efecto del debilitamiento que sobre la ideología de adscripción política tuvo el ejercicio del monopolio bipartidista en el Frente Nacional. Tal debilitamiento de la ideología de pertenencia al liberalismo y al conservatismo provocó la extinción del sectarismo como estructura de los dos partidos. La convivencia burocrática fue la matriz que desató el proceso, al eliminar el conflicto interpartidista que alimentaba la reproducción de tal ideología. Contradictoriamente, antes, cuando no existían los partidos normativamente, todo el mundo era liberal o conservador. Pero cuando se definió constitucionalmente su existencia de manera exclusiva con el Frente Nacional, el debilitamiento ideológico comenzó a mermar su cobertura sobre la sociedad. De esta manera, la función de control social del bipartidismo inició su resquebrajamiento.¹⁹⁶

A su vez, el Frente Nacional despertó la conciencia de clase. Parecía que ya no tenía sentido una división entre los partidos, pero sí entre dos clases, una que había formado su propio frente político (el Frente Nacional), al cual debía oponerse un frente social o del pueblo. Desde los discursos

194 Las maniobras de Lleras Restrepo para presionar la aprobación de las reformas tuvieron que llegar incluso a la amenaza de renuncia si persistía el bloqueo a las reformas en el congreso. El episodio está narrado en Gabriel Silva, “Carlos Lleras y Misael Pastrana: Reforma del Estado y crisis del Frente Nacional”, en *Nueva Historia de Colombia*. (Bogotá, Planeta, 1991), 244.

195 Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Proyecto de ley de reforma a la carrera administrativa en el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala 1978-1982*, (Bogotá: DASC, 1982)

196 Francisco Buitrago y Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990), 55.

de Gaitán, se venía perfilando la idea de una oligarquía que juntaba siempre a 'los mismos con las mismas', y durante la Violencia las guerrillas que en principio eran liberales empezaron desde 1960 a realizar acciones contra los liberales y los conservadores que ahora representaban a la oligarquía.¹⁹⁷ Esta nueva división de la sociedad fue canalizada por los partidos opuestos al Frente Nacional, el Movimiento Liberal Revolucionario MRL, la ANAPO y el Partido Comunista, de los cuales los dos primeros en ciertos momentos amenazaron la hegemonía del Frente Nacional.

Se había producido, entonces, una ruptura entre el 'país político' y el 'país real'. La distancia entre los jefes nacionales de los partidos y la población era enorme, y el fenómeno de la abstención era cada vez más preocupante. Fue en ese contexto en que la tradicional estrategia de mantener la subordinación de las bases sociales mediante la retribución directa en el nombramiento de las clientelas en cargos públicos, o en el uso de los recursos públicos, se reencauchó. De esta manera, el país se volvió, durante el Frente Nacional, más *clientelista* que nunca. Esta es para Jorge Orlando Melo una de las características eximias del Frente Nacional: "Como en el gobierno compartido se hacía difícil ofrecer programas económicos y sociales diferentes, las ideologías políticas perdieron importancia y el clientelismo, un sistema que usaba los recursos y servicios públicos para favorecer a determinados grupos electores, se convirtió en uno de los mecanismos centrales para lograr el apoyo de la población".¹⁹⁸

De acuerdo con Jorge Iván González, la nómina oficial aumentaba significativamente en los periodos de elecciones parlamentarias o de "mitaca".¹⁹⁹

La contradicción entre una abundante legislación en materia de servicio civil y carrera administrativa y las formas tradicionales de la política, fue observada en 1968 por James Payne, quien entrevistó a dos funcionarios del Departamento Administrativo del Servicio Civil (Guillermo Valencia

197 Sobre esta transformación de la acción guerrillera de autodefensa liberal véase Gonzalo Sánchez, "La Violencia, de Rojas al Frente Nacional", en *Nueva historia de Colombia. Tomo II. Historia política 1946-1986* (Bogotá: Planeta, 1991), 153-179.

198 Melo, "Las claves del periodo", 18.

199 Jorge Iván González, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en *El problema laboral colombiano, Tomo II*, (Bogotá: SENA/DNP/Contraloría General de la República, 1987)

Ibáñez, por entonces subdirector del Departamento y Alonso Ortiz Lozano director en el mismo año de la División de Registro y Control del Departamento), e identificó la enorme distancia entre una normatividad extensa y sofisticada del servicio civil en Colombia y una realidad que impedía la carrera administrativa:

Si un sistema de servicio civil pudiera establecerse tan solo con leyes, Colombia lo tendría hace rato. La extensa legislación al respecto incluye el plebiscito de 1957; una ley del congreso (ley 19 de 1958) que proporcionó lineamientos generales para la reforma administrativa; una serie de decretos ejecutivos (550 de 1960, 1732 de 1960, 1679 de 1960); y el establecimiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) en 1960. Pero, de hecho, estas medidas escasamente han alterado el sistema patronal.

Uno de los problemas es tener a los empleados estatales clasificados en la "Carrera Administrativa" y de esta manera cubiertos por la idea del Servicio Civil. En 1965 sólo el 4% de los trabajadores del Estado estaban clasificados en la Carrera administrativa. Pero incluso estos escalafonados (unos 2.500) no están realmente dentro del Servicio civil porque los ministros y los jefes de las agencias constantemente evaden al Departamento del Servicio Civil. Los ministros y los jefes repetidamente rechazan los postulantes aprobados que el DASC les envía, o postulan empleados temporales que ellos mismos escogen, pues estos empleados "provisionales" no necesitan la aprobación del Servicio Civil. Los parlamentarios están generalmente en oposición al DASC y lo conciben como un despilfarro de dinero y muchos están a favor de su liquidación. Los empleados oficiales del Departamento del Servicio Civil saben que su agencia fue creada por decretos ejecutivos (o la Buena voluntad del Presidente Alberto Lleras) y que no habrían sido aprobados en el congreso. Este Departamento es una excelente ilustración de una agencia existiendo en un ambiente hostil.²⁰⁰

Al finalizar el Frente Nacional en 1974, el panorama político y administrativo era el siguiente. Por un lado, se intentó conciliar los cargos de distribución política, mediante el libre nombramiento y remoción de los altos funcionarios, con los cargos de carrera administrativa, lo cual al parecer contribuyó a reducir las tensiones partidistas de la época de la Violencia.

200 James Payne, *Patterns of Conflict in Colombia*. (New Haven and London: Yale University Press, 1968), 64.

Por otro lado, la centralización de las principales decisiones del Estado, y de los empleados públicos, en el poder ejecutivo nacional, conllevó una fuerte oposición a las reformas administrativas de Lleras Restrepo, incluida la de la carrera administrativa.

3.5. La administración pública y el servicio civil después del Frente Nacional

Como la garantía constitucional que aseguraba la repartición paritaria de los cargos públicos finalizó legalmente en 1974²⁰¹, los jefes nacionales de los partidos liberal y conservador tuvieron que apoyarse nuevamente en sus antiguas bases sociales. Pero como entretanto se había abierto un abismo entre dichos jefes y los sectores populares, la posición de los caciques regionales como intermediarios creció considerablemente. El gobierno de Alfonso López Michelsen, el primero después del Frente Nacional, la elección de Julio Cesar Turbay Ayala como presidente en 1978, y las políticas de descentralización de la década de 1980, ilustran el dominio progresivo de la clase política regional y local sobre los jefes nacionales.

López Michelsen llegó a la presidencia en 1974, en medio del entusiasmo general. Barrió en las elecciones con casi tres millones de votos y hubo una drástica disminución de la abstención electoral que había caracterizado al Frente Nacional. En 1974 votó el 58% de los colombianos habilitados para hacerlo. Es cierto que el regreso a la competencia electoral incidió en el aumento del índice de participación; pero también lo es que la figura de López generó expectativas de una reforma radical del orden económico y social, puesto que, además de la herencia reformista de su padre Alfonso López Pumarejo, él mismo había mostrado su tendencia reformista cuando apoyó las reformas administrativas de 1968, siendo todavía el jefe del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL).

201 La competencia electoral por la Presidencia de la República dejó de ser monopolio de los partidos liberal y conservador desde 1974; pero se mantuvieron las reglas de la paridad política en ministerios, gobernaciones, alcaldías y los demás cargos que no pertenezcan a la carrera administrativa hasta 1978, año en el cual terminó definitivamente el Frente Nacional.

Las expectativas frente a López Michelsen no fueron defraudadas al principio. En Septiembre de 1974, el gobierno recién posesionado tenía listo el “proyecto de ley por el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa”, en virtud del cual el presidente podía, en el lapso de doce meses, “modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos (...); suprimir y fusionar establecimientos públicos y Empresas industriales y comerciales del Estado; dictar las normas de carácter administrativo y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización, [entre otras disposiciones guiadas por la convicción del gobierno]“ de que es posible llegar a una estructura más funcional de tales entes de derecho público”.²⁰²

Gracias a las facultades extraordinarias, el gobierno de López expidió el Decreto 2163 de 1974, por medio del cual se creó la Comisión para la Administración Pública, con el fin de “prestar asesoría técnica o administrativa a los organismos nacionales, departamentales o municipales que lo soliciten”.²⁰³

En lo que respecta al servicio civil y la carrera administrativa, la administración López no modificó las reglas del juego dispuestas desde 1968. El director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Jaime Lopera Gutiérrez, se sentía conforme con el Decreto 2400 de 1968 y el Decreto 1953 de 1973, e incluso manifestó que “a este gobierno le correspondió en suerte comenzar la ejecución de los decretos reglamentarios que le dieron vida a la carrera administrativa”. Por lo tanto, el Departamento del Servicio Civil se centraría en hacer reformas “sobre los aspectos sociológicos y culturales de la administración pública”, y en “otorgarle más valor al sistema total: el trabajo humano en el marco de la administración pública”.²⁰⁴

202 República de Colombia, “Exposición de motivos del proyecto de ley mediante el cual se reviste al Presidente de la República de Facultades extraordinarias en materia administrativa y se dictan otras disposiciones”, en *Carta Administrativa* (Bogotá: DASC, 1974), 30.

203 República de Colombia, “Decreto 2163 de 1974”, en *Carta Administrativa* (Bogotá: DASC, 1974), 34.

204 Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Informe del jefe del departamento administrativo del servicio civil al Congreso 1974-1976*(Bogotá: DASC, 1976)

Ahora bien, cuando López Michelsen propuso una constituyente para modificar la administración territorial, los jefes políticos de las regiones se sintieron directamente amenazados y obstruyeron sistemáticamente la iniciativa hasta hacerla naufragar en el congreso. Para Francisco Gutiérrez, este fracaso se explica porque en el fondo la reforma constitucional estaba dirigida a reducir el poder de los caciques regionales:

El intento de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente por parte de López Michelsen en su Gobierno (1974-1978), a la postre malogrado, trataba de enfrentar el fenómeno [el creciente poder de los caciques regionales], lo cual se puede leer como un esfuerzo por dejar la política en manos de los notables, so capa de impedir la brutal irrupción [...] 'de las clases menos escrupulosas'. Pero la apuesta de López fracasó por el control constitucional (que la reforma de 1968 había reforzado) y también porque los caciques lograron impedir que su poder se recortara. La relación de ellos con López era, ciertamente bastante fluida, y su Constituyente muestra simplemente las complejas tramas de conflicto y cooperación que se establecieron dentro del Partido Liberal, entre centropartidistas y operadores políticos.²⁰⁵

Las condiciones del gobierno se deterioraron rápidamente. En el congreso se ventilaba escándalo tras escándalo, apuntando directamente a cuestionar la transparencia de la administración central. El presidente López afrontaba entonces el asedio por el que pasaba todo jefe del ejecutivo que se atreviera a realizar las reformas que el desarrollo social y económico exigía a la administración pública.

La confrontación no podía permanecer circunscrita a la oposición entre el congreso y el poder ejecutivo. Cuando las reformas necesarias no se producen, el bloqueo de estas lleva a la agitación social. En 1977, se produjeron huelgas de trabajadores que pusieron al gobierno de López Michelsen contra la pared. La respuesta del gobierno fue decretar el Estado de Sitio que implicaba, entre otras medidas de excepción, la suspensión de los derechos de los empleados públicos de carrera.

205 Francisco Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó? los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*(Bogotá: Norma, 2006), 125.

Los acontecimientos que llevaron a la suspensión de la carrera administrativa son complejos. Como los acontecimientos que determinaron la declaratoria del estado de sitio fueron ante todo las huelgas de trabajadores, el gobierno quiso impedir que el fuero de los empleados de carrera les permitiera participar libremente en la movilización, e incluso que pudieran bloquear sectores claves para el funcionamiento del Estado. Incluso se atrevió a desconocer una sentencia del Consejo de Estado que declaró inconstitucional la suspensión del ingreso a la carrera administrativa. Tanto la Corte constitucional como el Consejo de Estado consideraron que las competencias extraordinarias del presidente en materia de orden público, bajo el estado de sitio, sólo le permitían sancionar a los empleados de carrera que participaran en la alteración del orden público, pero que no podía actuar en contra del sistema de carrera como un todo:

Pero el presidente López Michelsen –cuenta el ex director de la ESAP, Delfín Acevedo–, en circular abiertamente ilegal, decidió olímpicamente desconocer las providencias de la corte y del Consejo de Estado, prohibiendo los concursos para ascensos y promoción, y disponiendo que los nombramientos continuaban produciéndose por el sistema ordinario, es decir, con libertad del ejecutivo para nombrar y remover.²⁰⁶

Como el estado de sitio se mantuvo en lo que quedaba del gobierno de López, y luego en el de Turbay, la carrera administrativa estuvo paralizada hasta 1982, así que los 14.219 escalafonados que había en 1976, bajaron a 11.481 al final del gobierno de Turbay, cifra preocupante si se tiene en cuenta que para 1981 las reformas administrativas y el desarrollo de las políticas sociales habían aumentado considerablemente el tamaño del Estado y de su burocracia. Por otro lado, durante estos años, se ocuparon los puestos de carrera con empleados nombrados de forma directa, lo que creó un ingente personal en calidad de *provisional*, que se convertiría en un obstáculo para continuar la profesionalización del servicio civil.

206 Delfín Acevedo, *Carrera administrativa, participación ciudadana y administración pública* (Bogotá: ESAP, 1985)

En el escenario político, el crecimiento del poder de los caciques, que moderó las iniciativas reformistas de López Michelsen, se concentró en el apoyo a la candidatura de Julio César Turbay, para el periodo 1978-1982, quien precisamente representaba la articulación de las *maquinarias*.²⁰⁷

En 1978, antes de las elecciones, Ulrich Zelinsky percibía la fuerza de “unos mecanismos estructurales que tienden a perpetuar el dominio de una clase de políticos-burócratas, de gamonales, manzanillos y caciques”²⁰⁸, que se habían organizado alrededor de Turbay y buscaban una alianza con el gobierno de López. Zelinsky muestra cómo el ala turbayista apoyó a López “a cambio de asegurarse el apoyo de la fracción lopista en contra de la democratización del partido”.²⁰⁹

Al final de su mandato, López Michelsen percibió con agudeza el cambio en las relaciones de poder y la creciente organización de la clase política tradicional alrededor de Turbay; y optó finalmente por una alianza con éste en contra de la aspiración reeleccionista de Carlos Lleras Restrepo. La campaña de 1977, para definir al candidato liberal, confrontaría a los dos bloques que se habían constituido durante el Frente Nacional: la tecnocracia reformista representada por Lleras Restrepo y la clase política tradicional representada por Turbay.

La campaña reveló esta confrontación. Los tecnócratas, encabezados por Lleras Restrepo, y al principio acompañados por López Michelsen, expusieron una concepción de la realidad nacional que el ala turbayista usó hábilmente contra ellos. Dicha concepción se remontaba a las interpretaciones de Luis López de Mesa sobre el atraso de la sociedad colombiana, manifestado en el *primitivismo social o primitivismo del alma colombiana*, y que era la causa de la violencia que azotaba al país. La tecnocracia suponía que el proceso de modernización del país y del Estado, limaría las

207 Por maquinaria se entiende los engranajes de las dependencias políticas que movilizan a los votantes en las distintas regiones del país y en las zonas populares de las ciudades por intermedio de caciques o manzanillos respectivamente.

208 Ulrich Zelinsky. “Los partidos políticos tradicionales de Colombia y su influencia sobre la administración pública. Un estudio del clientelismo”, en *Ibero-americanisches Archiv*. Vol. 9. Núm. 2, (1983), 155-175.

209 *Ibíd.*, 155-175.

asperezas de la naturaleza primitiva del colombiano. López Michelsen, por ejemplo, hizo eco de estas ideas en 1981, cuando afirmó que “el concepto de hacerse justicia por su mano, de practicar la legítima defensa a toda hora, o simplemente el ejercicio, a veces casi inocente, de echar mano de lo ajeno, propio de los menores del sector rural, han hecho irrupción en los medios urbanos [...]”.²¹⁰ También Lleras Restrepo había dado a entender que compartía esa posición cuando explicó la pobreza colombiana por el exagerado crecimiento demográfico, expresión de la falta de ‘autocontrol’ del pueblo.

Esta representación del pueblo aparecía como contrapuesta a la tecnocracia urbana y civilizada. Pues bien, el turbayismo alzó la bandera que orgullosamente representaba a ese pueblo que los ‘intelectuales’ tecnócratas dirigidos por Lleras Restrepo menospreciaban y al que culpaban de las desgracias de la nación.

En 1977, Madrid Malo, ideólogo del turbayismo, “se lamentaba de que [el Partido Liberal] ya no representa ‘al lumpen’, a los ‘desheredados’, sino a ‘una alta burguesía, profesionales con toda clase de títulos gringos [...], la élite capitalina, pero resulta que la política solo se puede hacer con los políticos. Y no apenas con los notables. Ni con quienes inútilmente pretenden reemplazar a los políticos en el manejo del país: los técnicos *made in USA*”.²¹¹

Como es sabido, la campaña del ala turbayista del partido liberal tuvo una enorme acogida. El turbayismo barrió en las elecciones parlamentarias y Lleras Restrepo tuvo que retirarse de la contienda por la presidencia. La tecnocracia llerista sólo pudo ganar en Medellín y Bogotá; en el resto del país, donde las maquinarias liberales ejercían mayor control, triunfó Turbay Ayala.

El triunfo de Turbay Ayala significó una relativa derrota para la tecnocracia y su proyecto de modernización, que por supuesto incluía la constitución de un servicio civil profesional, capacitado y estable. Sin embargo, Turbay promovería nuevas reformas administrativas, que nuevamente

210 Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó?*, 140.

211 *Ibíd.*, 147.

mostraron la distancia entre la conveniencia de las reformas y la escasa voluntad política del Congreso para que efectivamente se realizaran. Las ideas y venidas del proyecto de ley de reforma del servicio civil, presentado durante la administración Turbay, revelan esa brecha.

En 1981, la administración Turbay presentó al Congreso el Proyecto de Ley 11 de 1981. En la exposición de motivos se señalaba el fracaso de la carrera administrativa, que para entonces contaba con “14.829 escalafonados de un total de 176.972 empleados en 1976”, de los cuales sólo 27.32% había ingresado por concurso, mientras que el resto lo había hecho por mecanismos extraordinarios, de lo cual se concluía que “la carrera administrativa no ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada, pues 44 años después de su creación aglutina menos del 10% del personal que podía haber ingresado y además las inscripciones masivas sólo condujeron a mostrar la ineffectividad de los concursos”²¹². Según la Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Laura Ochoa, el gobierno quiso subsanar estas falencias mediante el presente proyecto de ley que “contó con la asesoría del Gobierno de Francia a través del señor Michel Nivose, asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país”.²¹³

Al Ministro del Trabajo, Laureano Alberto Arellano, le correspondió sustentar este proyecto ante el congreso. Durante su intervención hizo énfasis en la importancia del Artículo 49 del proyecto, que permitía a los empleados que se encontraran ejerciendo cargos de carrera administrativa sin pertenecer a ella, solicitar su inscripción previa “superación de algunas pruebas de idoneidad y aptitudes y a condición de satisfacer el examen individual de antecedentes”, pues, según el ministro:

No se vislumbra, en verdad, otro mecanismo para facilitar el tránsito del régimen de la libre disposición nominadora –o facultad discrecional de nombrar y despedir– al de la carrera administrativa, que en su pleno imperio debe significar la erradicación de las prácticas bárbaras de manejar y administrar la burocracia como botín o trofeo del vencedor electoral de turno. El desplazamiento del personal actualmente vinculado no es

212 República de Colombia, *Proyecto de Ley 11 de 1981, por el cual se reforma la carrera administrativa*.

213 *Ibíd.*

practicable y la sola expectativa de su retiro ha sido uno de los factores que ha impedido –e impedirá– la instauración de la carrera. Sin embargo, la norma entraña múltiples repercusiones políticas, y su discusión debe abrir la puerta a los acuerdos correspondientes entre las colectividades partidarias, de cuyas filas ha provenido el contingente ahora inscrito en la nómina del Estado.

No cabe duda de que el presidente Turbay y su equipo de gobierno eran conscientes no solo del fracaso de la carrera administrativa, sino también de su vital importancia para un servicio civil profesional. También consideraban necesario asegurar la estabilidad de los empleados públicos, y “erradicar las “prácticas bárbaras” que utilizaban el empleo público como “botín del vencedor electoral”. Todo lo cual contradecía lo que había dicho Madrid Malo sobre los tecnócratas. Pero aún más interesante es la referencia del ministro Arellano a la dificultad de desplazar “al contingente de empleados inscrito en la nómina del Estado, [proveniente de las colectividades partidarias]”, lo cual obligaba a buscar acuerdos entre estas colectividades, para poder sacar adelante el proyecto de carrera administrativa.

El diagnóstico de la misión francesa, contratada por el gobierno, fue la base para la elaboración del nuevo proyecto legislativo que el Ministro del Trabajo se encargó de sustentar ante el Congreso. pero este proyecto chocó en tres oportunidades con el Congreso, el cual finalmente lo desaprobó. Curiosamente, mientras Lleras Restrepo, en 1968, venció las resistencias del legislativo, haciendo concesiones como los auxilios parlamentarios, y logró hacer reformas necesarias para la racionalización de la administración pública, Turbay, en cambio, que era visto como el candidato de las maquinarias electorales del liberalismo, no logró que su proyecto de carrera administrativa fuera aprobado, quizá porque no quería, o no podía, oponerse a quienes lo habían apoyado en su campaña presidencial.

La trayectoria del poder ejecutivo desde 1966 hasta 1982 traza el desarrollo de un esfuerzo centralizador y modernizante que en parte fue derrotado por la clase política tradicional. La crisis social y política de 1982 era insostenible; el partido liberal perdió el liderazgo porque no pudo adelantar las reformas necesarias para acelerar el desarrollo económico y social del país. Y había llegado a una fragmentación institucional por cuyas grietas asomaba nuevamente la amenaza de la violencia.

Negociación política y reforma a la carrera administrativa

La progresiva parálisis a la que fue sometido el gobierno de López Michelsen, y el fortalecimiento de los intereses regionales, bajo el gobierno de Turbay, retardaron la modernización de la administración pública. Por otra parte, el partido liberal perdió las elecciones en la campaña presidencial de 1982, en la cual fue elegido el conservador Belisario Betancur.

Para entonces era evidente que el gobierno no debía aplazar por más tiempo las reformas del Estado, que se veían como necesarias desde años anteriores. Dos eran los escollos que el nuevo gobierno debía superar: la crisis económica que experimentaba Colombia, y los demás países de América Latina, y la violencia perpetrada por grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes. El gobierno de Betancur sorteó con buenos resultados la crisis económica. Pero el tratamiento de la violencia, en cambio, terminó en un trágico fracaso que, si bien no fue responsabilidad exclusiva del gobierno, cortó de un tajo la posibilidad de que el partido conservador sostuviera el poder después de la administración de Betancur.

El estudio de las reformas administrativas, específicamente del servicio civil, cuya esencia es la carrera administrativa, contribuye a evaluar la capacidad gubernamental para adelantar las reformas requeridas para el cabal funcionamiento del Estado. Tomando entonces la nueva legislación de la carrera administrativa como indicador de esa capacidad, haremos una evaluación de la administración Betancur.

El proyecto de reforma a la carrera administrativa, que se frustró varias veces durante el gobierno de Julio Cesar Turbay, implicaba un acuerdo político para ser aprobado. Paradójicamente, el fuerte vínculo de Turbay y su administración con los poderes locales representados en el congreso congeló las reformas necesarias en materia administrativa. Por el contrario, la tensión permanente entre el ejecutivo y el congreso, como ocurrió en el gobierno de Lleras Restrepo, puso en movimiento presiones y negociaciones, de las cuales finalmente emergieron transformaciones institucionales necesarias para la modernización del Estado. Desde este punto de vista, la situación de la administración Betancur es más parecida a la de Lleras Restrepo que a la de Turbay.

El partido conservador retornó al poder porque el partido liberal estaba dividido entre la clase política tradicional y los tecnócratas reformistas. Betancur venció, pero los liberales seguían siendo mayoría en el congreso, pues la votación de los dos candidatos liberales superaba la suya. Por lo tanto, su posición política no era la más propicia. Desde su campaña intentó, entonces, atraer otros sectores políticos que, más allá del conservatismo, pudieran cubrir la desventaja que tenía frente al partido liberal. Por eso Betancur hizo un llamado a un 'Movimiento Nacional', cuyas expectativas estaban puestas principalmente en los sectores no clientelistas del partido liberal y el 'voto independiente' de las principales ciudades que empezaba a ser muy importante.

Betancur ganó por estrecho margen al candidato liberal Alfonso López Michelsen. La situación era difícil para el nuevo gobierno, pues tendría que enfrentarse a mayorías liberales hostiles en el congreso. Pero, como en el caso de Lleras Restrepo, esta tensión movilizó las fuerzas políticas en búsqueda de acuerdos que hicieran posible las reformas administrativas y políticas inaplazables.

El acuerdo político se produjo en 1983 y, como era de preverse, la nueva reforma administrativa incluyó un proyecto legislativo para reformar el servicio civil y la carrera administrativa. Nuevamente se hizo el diagnóstico, ya tantas veces repetido, en el sentido de que la carrera era indispensable para estabilizar el empleo público; que se requería una carrera administrativa funcional para evitar la práctica de convertir la burocracia en el botín del vencedor; y que a pesar de tantos años de estatuida y de tantas leyes e instituciones para implementarla, la carrera administrativa no había avanzado pues

en 1975, esto es, siete años después de su expedición y pese a que en el decreto reglamentario 1950 de 1973 se estableció un título de disposiciones varias y transitorias, un procedimiento ágil de ingreso a la Carrera para los empleados que a la fecha de su vigencia se encontraban desempeñando cargos de carrera sin pertenecer a ella, el total de los funcionarios escalafonados era de aproximadamente 13.000, incluyendo los que ingresaron en virtud de lo dispuesto en el decreto 342 de 1970, reglamentario del inciso segundo del artículo 42 del citado decreto ley 4200, según el cual las personas que el 17 de diciembre de 1968 se

hallaban en ejercicio de empleos públicos nacionales sin haber sido sometidas al proceso de selección tenían derecho a solicitar y obtener su inscripción.²¹⁴

Es decir, que en 1975 había 13.000 empleados de carrera en un Estado que para entonces tenía 346.167 empleados públicos del nivel nacional; y esto a pesar de los mecanismos de inscripción extraordinaria contemplados en los decretos citados. Pero el diagnóstico fue más allá al destacar, cómo lo habían hecho ya los ponentes del proyecto de reforma a la carrera administrativa en el gobierno de Turbay, que el principal obstáculo para el funcionamiento de la carrera administrativa era el contingente de empleados que, bajo la figura de nombramientos temporales o provisionales, venían ocupando los cargos de carrera sin pertenecer a ella.

Como ya lo habíamos visto, este contingente había llenado los puestos burocráticos en nombre de los partidos políticos, aprovechando para ello las excepciones del estado de sitio que permitían nombrar y remover a los empleados y mantenerlos en estado de provisionalidad. Según el informe del Departamento del Servicio Civil al congreso 1982-1986, “la mayoría de los empleados vinculados a la administración en empleos de carrera se encontraban preocupados por lo que podía acontecer con el levantamiento del Estado de Sitio, por cuanto se entendía que todos los nombramientos efectuados durante el periodo en que no se aplicó la carrera eran provisionales y que dicha provisionalidad se encontraba próxima a vencerse”.²¹⁵

Una vez que se acordó con el congreso la nueva reforma, el gobierno expidió el Decreto 583 de 1984, “mediante el cual se busca regularizar la situación de los empleados que ocupan cargos de carrera sin pertenecer a ella dando así un impulso a la puesta en marcha de la carrera”.²¹⁶ El acuerdo presuponía un mecanismo flexible para regularizar esos empleos, flexibilidad exigida por el congreso, al cual el ejecutivo le exigió

214 Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Informe al Congreso 1982-1986. Hechos y Perspectivas*. (Bogotá: DASC, 1986), 28.

215 Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Informe al Congreso 1982-1986. Hechos y Perspectivas*. (Bogotá: DASC, 1986), 31.

216 *Ibíd.*, 32.

como contraprestación la aprobación de un régimen disciplinario que, una vez regularizada la carrera administrativa, pusiera control a los empleos públicos y los sometiera al sistema de mérito:

El Congreso se comprometió –dice Ericina Mendoza, Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil en la administración de Betancur– a aprobar las normas más urgentes del proyecto, encaminadas a establecer un equilibrio ante la relativa facilidad del ingreso a la carrera y la necesidad de consagrar un mecanismo ágil para el retiro de los funcionarios que incurrieran en faltas disciplinarias, así como con la adopción de controles sobre la marcha de la carrera.²¹⁷

Por su parte, el ejecutivo se comprometió a flexibilizar las condiciones para legalizar la situación de los empleados públicos que ingresaron a la administración por nominación directa durante los años del estado de sitio. Aquellos empleados eran el ‘contingente’ que había copado los puestos de carrera como resultado de la transacción política que venía desde 1974. Como vimos en la primera parte de este capítulo, los políticos que apadrinaban a los funcionarios eran congresistas, así que era apenas natural que esta corporación exigiera la protección de los empleados que ellos habían colocado en la administración estatal. En contraprestación, el gobierno logró que el congreso aprobara el régimen disciplinario, cuyo objetivo fundamental era dotar en adelante a la carrera administrativa de una relativa autonomía con relación al congreso.

El grado de flexibilidad en el manejo de la carrera administrativa se evidencia en el esquema de equivalencias mediante el cual los empleados podían legalizar su situación. Por ejemplo, la experiencia podía suplir la falta de formación para el desempeño de un determinado cargo y los títulos podían suplir la falta de experiencia. Para el ingreso a la carrera administrativa, de acuerdo con el Decreto 583 de 1984, “el empleado debe acreditar sus méritos frente al cargo que desempeña [y adjuntar] el certificado de desempeño y conducta correcta”. En 1984, cuando entró en vigencia el decreto, se inscribieron 3.120 empleados a la carrera, la mayor inscripción en la historia de la carrera administrativa en Colombia para un solo año. Pero

217 *Ibíd.*, 31.

esto era sólo el comienzo. En 1985 se inscribieron 30.362, es decir, que en ese año se inscribió el doble de los empleados que la carrera había logrado acumular en casi cincuenta años. Y en 1986, se inscribieron 56.428. Para este año ya había 106.644 empleados de carrera, mientras que apenas tres años antes había 12.516.²¹⁸ Se entiende entonces el positivo balance de doña Ericina Mendoza, Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil 1982-1986, en lo relativo a carrera administrativa:

Finalmente a manera de corolario luego de la exposición hasta aquí hecha, puede afirmarse que los mecanismos adoptados en esta Administración han permitido, de una parte, que la provisión de los empleos de carrera administrativa, comprendidos en los niveles operativo, administrativo, técnico y profesional, se vengán efectuando en la mayoría de los organismos que integran la rama ejecutiva del poder público en lo nacional mediante el cumplimiento del proceso de selección y, de otra, que el número de escalafonados en la carrera administrativa se haya incrementado en forma considerable.²¹⁹

La negociación política que había dado buenos resultados en la carrera administrativa, también se estaba intentando en el terreno del conflicto armado. Durante el gobierno de Julio Cesar Turbay, la insurgencia armada había crecido, y aquel había respondido principalmente con acciones represivas. Por el contrario, el gobierno de Belisario Betancur inició diálogos de paz con los grupos guerrilleros, con importantes resultados que sin embargo no perdurarían. Como resultado de su acuerdo de paz con el gobierno de Betancur, las FARC crearon en movimiento político, denominado Unión Patriótica. A su vez, el gobierno inició diálogos con el M19. Pero lo más importante fue el cambio de enfoque del gobierno de Betancur respecto del conflicto armado, al plantear que la paz dependía de las reformas sociales. Este tema es recurrente en los gobiernos con tendencia reformista: también para Lleras Restrepo la opción era reforma social o revolución, y luchó por la primera opción para evitar la segunda. Betancur parecía tener una concepción similar: para detener la lucha armada, era preciso restablecer el contacto de la administración con el pueblo, y atender sus necesidades.

218 *Ibíd.*, 105.

219 *Ibíd.*, 38.

En este contexto, asomó de nuevo la conveniencia de la descentralización de la administración pública, a través de la cual se esperaba mejorar las relaciones del Estado con las comunidades regionales y locales, dándoles oportunidades para gestionar sus propios recursos y atender sus necesidades. La descentralización cobró cada vez mayor importancia, e incluso llegó a pensarse que podría ser la fórmula para romper las redes clientelistas que conformaban la oposición al gobierno de Betancur. De acuerdo con Gutiérrez, “este camino por fin había sido emprendido en la década de 1980, y se puede mostrar que en parte [la descentralización] fue pensada como una manera de acercar el estado al ciudadano saltándose a la costosa y corrupta intermediación clientelista, un propósito que compartieron Betancur y Barco, y de hacer más técnica la inversión social. La idea es que sobre los cimientos de la descentralización se lograría construir una política ‘cercana’, donde las personas tuvieran no sólo voto, sino también voz”.²²⁰

A estas consideraciones se suma un aspecto práctico que incidió en la coyuntura. La economía colombiana había crecido a un ritmo desconocido: 5.7% anual en 1979, en contraste con el bajo crecimiento durante el quinquenio de 1980 a 1985: 1.9%. Para afrontar la crisis, el gobierno Turbay había contratado la misión Bird-Wiesner, cuyo informe había llamado la atención sobre la “pereza fiscal” en los municipios que, por así decirlo, vivían de la subvención del Estado. Recordemos que, desde el Frente Nacional, las reformas administrativas se abrían camino tranzando dineros públicos en nombre del fomento al desarrollo, que se giraban directamente a los municipios o, como dice Francisco Gutiérrez, directamente “al parlamentario en cuestión”. Por ejemplo, el impuesto a las ventas, que había sido creado en 1967, fue cedido parcialmente a los municipios mediante la Ley 33 de 1968. Desde entonces, y como resultado de las cesiones directas, el recaudo de los departamentos y municipios había llegado a niveles muy bajos. El informe de la misión francesa mostraba que, en 1978, el 81% de los recaudos los efectuaba la nación, el 11% los departamentos

220 Gutiérrez, *¿Lo que el viento se llevó?*, 255.

y sólo el 7% los municipios.²²¹ Por otro lado, estas cesiones no habían estado acompañadas de una delegación proporcional de funciones de la nación a la administración departamental o municipal.

El informe sugería, por lo tanto, revisar la cesión del impuesto a las ventas, racionalidad económica que chocaba con la racionalidad de los políticos, así que era poco probable que contara con la aprobación del congreso. Turbay ni siquiera lo intentó, y Belisario Betancur eludió hábilmente la solución directa, emprendiendo una reforma administrativa que incrementaba la cesión del impuesto, pero transfería a los municipios un conjunto de funciones que estaban bajo la responsabilidad del gobierno central. Esta salida indirecta, que ciertamente contribuyó a aliviar la crisis económica, se concretó en reformas administrativas que en conjunto fueron abriéndole camino a la descentralización administrativa, política y económica. En primer lugar, se estimuló el recaudo de los municipios mediante un sistema de competencia en el que el porcentaje de la cesión dependía de la efectividad en el recaudo del impuesto a la renta que le correspondía a la administración local. En segundo lugar, se proyectó, mediante el Decreto 3133 de 1986, una reforma administrativa destinada a reformar las instancias de la administración departamental y municipal, y que las capacitara para asumir las funciones que el gobierno nacional les estaba cediendo. En tercer lugar, y como estrategia para integrar a las poblaciones al control político sobre la administración departamental y municipal, Betancur logró la aprobación del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, por medio del cual se incluyó la elección directa de los alcaldes municipales en el Artículo 171 de la Constitución. Finalmente, el gobierno aumentó el porcentaje del impuesto a las ventas que cedía a los departamentos y municipios.²²²

Por este camino, el Estado había entrado en una importante reestructuración política y fiscal de su aparato administrativo. De esta manera, la descentralización se convirtió en el marco general dentro del cual cobrarían sentido las reformas administrativas al final de la década de 1980 y

221 Datos consultados en Edgar González, *El laberinto institucional colombiano 1974-1994 Fundamentos de administración pública*, (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997)

222 *Ibíd.*

comienzos de la década de 1990, entre estas las reformas administrativas dispuestas por la constitución de 1991. En efecto, la descentralización fue desarrollada por la administración Betancur, durante la cual se regularizó y condicionó la cesión fiscal, se fortaleció el recaudo de los municipios y se avanzó en la delegación de funciones administrativas y en la autonomía política de los municipios.

Pero fue en el gobierno de Virgilio Barco cuando se expidió una legislación destinada a establecer las reglas del juego de la administración y del servicio civil en las entidades territoriales. Diego Younes Moreno, jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil el primer año del gobierno de Barco, advertía sobre el vacío legislativo en materia de organización del servicio civil en las regiones:

No hay duda de que en el plano de la organización administrativa la administración local cuenta hoy con importantes y nuevos estatutos, que contribuyen sin duda al proceso de modernización de la gestión seccional. Citemos las leyes 3 y 11 de 1986, y los nuevos códigos departamental y municipal, así como la reforma constitucional sobre elección popular de alcaldes, para no dar sino algunos ejemplos. No puede decirse lo mismo en materia de recursos humanos, puesto que los estatutos antes citados tan sólo se refieren a algunos aspectos de este tópico, pero dominios tan significativos como los atinentes al régimen disciplinario, las situaciones administrativas, el régimen de ingreso al servicio, las causales de cesación de funciones, los deberes, derechos y prohibiciones de los empleados, siguen en algunos casos enmarcados por la ya arcaica legislación de la Ley 4ª de 1913 y en otros, en un limbo jurídico que es preciso resolver. Lo propio acontece en lo relacionado con la carrera administrativa, puesto que como lo sostuvo recientemente el Consejo de Estado en consulta que le formulara el Ministro de Gobierno, el decreto 1732 de 1960 no está vigente para los departamentos y municipios.²²³

Mientras se llenaba el vacío observado por Younes, el presidente Barco buscó limitar las facultades discrecionales de los gobernadores y alcaldes para disponer de los puestos públicos recordándoles que "en el ejercicio de sus facultades de nombrar y remover empleados administrativos se

223 Diego Younes, "El Derecho Administrativo Laboral Local", en *Carta Administrativa*. Núm. 41 (Bogotá: DASC, 1986)

cumplirá el mandato constitucional que dice: 'En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar sus nombramientos para un empleo o cargo público'.²²⁴ Que el presidente Barco tuviera que enfatizar la prohibición de nombrar empleados públicos bajo criterios partidistas, habla del atraso de la profesionalización del servicio civil en los departamentos y los municipios. Por eso la iniciativa del gobierno de establecer la carrera administrativa en la administración departamental y municipal.

Aunque, infortunadamente –dice el presidente Barco en su mensaje a los gobernadores– la carrera administrativa no ha tenido vigencia en los niveles departamental y municipal, es el criterio del gobierno que el espíritu de este precepto constitucional inspire las decisiones sobre vinculación, destitución o promoción de los empleados en los niveles administrativos.²²⁵

Más tarde, en su discurso en el Encuentro Nacional de Concejales, el presidente Barco anunció que presentaría un proyecto de Ley para establecer la carrera administrativa municipal y departamental, pues en su concepto “[esa] es la manera de devolverle seriedad y continuidad a un sector administrativo que debe racionalizarse y tecnificarse para cumplir con las responsabilidades que está asumiendo”.²²⁶

La oportunidad de legislar sobre la carrera administrativa para los niveles departamental y municipal, se le presentó al gobierno, porque en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 16 de Septiembre de 1986:

...la carrera administrativa no había estado vigente para el orden departamental y municipal desde 1968. La razón de este desajuste fue un error en la reforma administrativa de 1968 que derogó el Decreto 1732 de 1960, que hasta entonces había conformado el estatuto de Carrera Administrativa, para reemplazarlo por un nuevo estatuto de carrera que se materializó en el Decreto 2400 de 1968. Sin embargo, con posterioridad, el Consejo de Estado conceptuó que las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república para realizar la reforma administrativa de

224 Virgilio Barco, “Discurso del presidente en el Encuentro Nacional de Concejales”, en *Carta Administrativa*. Núm. 41. (Bogotá: DASC, 1986), 11.

225 *Ibíd.*, 12

226 Virgilio Barco, “Discurso del presidente en el Encuentro Nacional de Concejales”, en *Carta Administrativa*. Núm. 41. (Bogotá: DASC, 1986), 26.

1968 sólo lo facultaban para regular el régimen de personal de orden nacional y que, por lo tanto, ni él se había referido ni podía cobijar a los empleados del orden departamental y municipal.²²⁷

El Gobierno intentó deshacer el entuerto con el Decreto 3074 de 1968 que, "al modificar el artículo 65 del aludido Decreto 2400, salva de las derogaciones en él contenidas, todas las disposiciones del Decreto 1732 de 1960 que hace relación a los empleados del orden departamental y municipal"²²⁸. Pero el Consejo de Estado resolvió la inviabilidad de esa forma de enmendar el error, basándose en el Artículo 14 de la Ley 153 de 1887, que prescribe lo siguiente: "Una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó". Por eso el Consejo de Estado concluyó que "si se pretendiera extender el Servicio Civil y la Carrera Administrativa a nivel seccional, departamental y municipal, ello es competencia de nueva ley del Congreso Nacional".²²⁹

Así tuvo que proceder el gobierno, para lo cual elaboró el Proyecto de Ley 105 de 1985, "por el cual se regula la administración de los empleados públicos en las entidades territoriales". En la exposición de motivos se reitera el propósito de "dotar al país de mecanismos institucionales que conviertan en realidad la aspiración generalizada de contar, en todos los niveles, con una administración pública moderna y profesional".²³⁰

Para justificar las facultades del congreso en lo que respecta a la carrera administrativa en los departamentos y los municipios, la exposición de motivos se remontó al plebiscito de 1957 para resaltar que el constituyente primario había "expresado con nitidez que también en departamentos y municipios debería haber un estatuto de carrera expedido por

227 Consejo de Estado. Sala de Consulta civil, "Consulta N.º 067 del 16 de septiembre de 1986", en *Carta Administrativa*. Núm. 41. (Bogotá: DASC, 1986), 32.

228 *Ibíd.*

229 *Ibíd.*, 37.

230 Congreso de la República, "Exposición de motivos del proyecto de ley 105 de 1986 por el cual se regula la administración de los empleados públicos en las entidades territoriales", en *Carta Administrativa*. Núm. 41. (Bogotá: DASC, 1986), 43.

el congreso"²³¹, de lo cual se podía deducir "la constitucionalidad de la extensión de la carrera administrativa a tales niveles".²³²

Finalmente, en la exposición de motivos es evidente la preocupación del Gobierno por la inexistencia de una carrera administrativa en las regiones: "No existe en la actualidad un estatuto normativo que regule estas importantes materias y su ausencia deja a las administraciones seccionales y locales a merced de consideraciones y criterios diversos que, en muchos casos, responden intereses de orden personal y político y no al servicio del público".²³³

Ahora bien, la descentralización fiscal, política y administrativa, no sería completa sin una reforma institucional. El gobierno Barco la adelantó para dotar a las regiones de la infraestructura administrativa necesaria para gestionar su recursos, adelantar las funciones ejecutivas que les habían sido delegadas, y organizar el servicio civil y el sistema de carrera administrativa. Esta reestructuración arrancó en 1987, y estaba dirigida a complementar las cesiones presupuestales y funcionales de los últimos años:

El traslado de recursos a los municipios será considerable –advertía el presidente Virgilio Barco en su alocución presidencial del 17 de enero de 1987– y también son amplias las funciones que ahora se trasladan a los municipios de todo el país. Para que se puedan aprovechar debidamente, el gobierno acaba de dar una nueva orientación administrativa a algunos institutos nacionales.²³⁴

En la realidad, no sólo los institutos, sino también los Ministerios, Departamentos Administrativos y Entidades Descentralizadas, pasaron por una reestructuración que implicó la supresión, fusión o creación de nuevas entidades.

Un caso ilustrativo de la reforma que se produjo en el contexto de la descentralización administrativa es el de la Escuela Superior de Administración Pública, que sufrió importantes modificaciones como las siguientes:

231 *Ibíd.*

232 *Ibíd.*, 44.

233 *Ibíd.*, 45.

234 Presidencia de la República, *Alocución presidencial del 17 de enero del 2017*.

La Escuela Superior de Administración Pública recibirá nuevos recursos, afirmó el presidente Barco, para “capacitar a los funcionarios y asesorar a las dependencias municipales en la eliminación de trámites innecesarios”. Así que, en el Decreto 77 de 1987, por el cual se expide el estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios, el Artículo 76 dispuso que “la participación en el Impuesto a las ventas que el literal e) del Artículo 2 de la Ley 12 de 1986, asigna a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se destinará específicamente a programas de información, consultoría, capacitación y asesoría dirigidos a asegurar el desarrollo administrativo municipal”.²³⁵

Entre las nuevas funciones que la ESAP debía cumplir, que fueron registradas en el Artículo 77 del citado decreto, se destaca la “publicación de guías prácticas, cartillas y manuales con los conceptos jurídicos y administrativos básicos para la gestión municipal”; la “producción de audiovisuales para la capacitación a distancia del personal para la administración municipal”; la “realización de talleres, foros, encuentros, conferencias y seminarios para la consideración y estudio de temas y problemas de la gestión administrativa local”; la “prestación de los servicios de información jurídica, administrativa y consultoría para los funcionarios municipales”; y la “prestación de servicios de asesoría para la determinación de las estructuras municipales, adopción de plantas de personal y preparación de manuales de funciones y requisitos mínimos, de procedimientos administrativos, de contabilidad, presupuesto, personal, manejo de materiales, archivo y correspondencia”.²³⁶

Pero donde quedó mejor expresada la nueva orientación de la ESAP fue en el Artículo 78 del estatuto que, además de autorizar al Conejo Directivo de la ESAP para que “determinara la nueva estructura orgánica interna y la planta de personal necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones que el corresponden en el desarrollo administrativo municipal”, y de haberle asignado hasta un 25% del impuesto a las ventas para “cubrir

235 República de Colombia, “Decreto 77 de 1987. Enero 15 de 1987, por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios”, en *Carta Administrativa*. Núm. 42. (Bogotá: DASC, 1987), 44.

236 *Ibid.*, 46.

los gastos de funcionamiento que se deriven de la estructura orgánica y planta de personal que demanden dichos servicios”, ordenó que los Centros Regionales de Educación a Distancia se transformaran en Centros Regionales para la Administración Pública –CREAP–, y que “el Consejo Superior de Administración Pública estará integrado, además, por un Alcalde Municipal escogido por el Ministro de Gobierno”.²³⁷

El proceso de descentralización y la respectiva reforma institucional, se profundizaron con la Constitución del 91, e implicó nuevos cambios en la administración pública en general, y en el servicio civil en particular, al crear el Departamento Administrativo de la Función Pública en remplazo del Departamento del Servicio Civil. Sobre el Departamento de la Función Pública trata el siguiente capítulo.

3.6. El empleo público 1976–1991

El análisis de empleo público en este periodo presenta mayor dificultad, puesto que existen cuatro fuentes distintas.

Para los años de 1976 a 1986, contamos con la serie de empleo público elaborada por Jorge Iván González, con base en el estudio del Departamento Administrativo del Servicio Civil sobre la Evolución *del empleo público en Colombia 1964-1982*,²³⁸ del cual fue coautor. Dicha serie también incluye estadísticas de empleo público de los años 1983 a 1986, elaboradas por González para su informe “Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia”, que hace parte de los informes de la Misión Chenery publicados en 1987.²³⁹ Sobre las cifras de empleo departamental y municipal, González aclara que la fuente es una “encuesta realizada por el DASC a cada entidad”.²⁴⁰

237 *Ibíd.*, 47.

238 Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Evolución del empleo público en Colombia 1964-1982*, (Bogotá: DASC, 1986)

239 José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (Ed.), *El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery*, (Bogotá: Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Servicio Nacional de Aprendizaje, 1987)

240 Jorge Iván González, “Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia”, 37.

Existe otra serie estadística de empleo público del nivel nacional, que incluye el periodo 1976 a 1987, elaborada por Alberto Corchuelo y Fernando Urrea para su trabajo sobre “El empleo público y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987. Estudios sobre América Latina (1990)”. Aquí utilizaremos las estadísticas de González, porque informan sobre el empleo público nacional, departamental y municipal.

Y para los años 1987 a 1991, la única fuente que encontramos es una gráfica en el documento del BID titulado *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil*, elaborado por Ricardo Ávila y publicado en agosto de 2002. A este documento ya hicimos referencia.

Nótese que para los años 1973 a 1975 no hay información disponible, excepto las cifras sobre los empleados públicos del nivel nacional de Corchuelo y Urrea.

Empleo público 1976–1986

Para comprender el comportamiento del empleo público en este periodo hay que tener en cuenta los efectos negativos de la recesión económica tanto en el crecimiento del Producto Bruto Interno, como el ritmo de crecimiento del empleo público y privado.

De acuerdo con Guillermo Perry:

Mucho se habla de que en la década de los 80 a Colombia le fue menos mal que al resto de América Latina. Triste consuelo. En comparación con las décadas pasadas, se presentó una notable disminución de la tasa de crecimiento económico y de la generación de nuevos empleos, al tiempo que se redujo el gasto social por habitante. El crecimiento económico (del PIB) en la década de los 60 fue del 5.1 por ciento anual promedio; en la de los 70 del 5.5 por ciento y en los 80 apenas llegó al 3.2 por ciento anual. Esta desaceleración fue particularmente notoria en el sector industrial, que pasó de crecer al seis por ciento anual en los 70 a tan solo 2.4 por ciento en los 80.

Como consecuencia de la reducción en las tasas de crecimiento económico, el número total de ocupados, que venía creciendo a un seis por ciento anual promedio en la segunda mitad de los 70, aumentó solamente en 2.6 por ciento anual en los ochenta.²⁴¹

241. Guillermo Perry, “Una década gris oscura”, en el diario El Tiempo, 7 de agosto de 1990.

Veamos ahora como se reflejó la crisis económica de la década de 1980 en el empleo público. (Tabla 3.4).

1. Entre 1976 y 1986, el empleo público total aumentó de 555.769 empleados a 701.385, aumento que equivale a una tasa de crecimiento del 27% en 10 años, y un promedio anual de 2.7%. Nótese que la tasa de crecimiento anual promedio es muy similar a la del crecimiento de la población ocupada en los años ochenta.

Ahora bien, las mayores tasas de crecimiento se dieron en los años 1979 y 1980: 4.5% y 5.5% respectivamente. Pero a partir de 1981, el ritmo de crecimiento del empleo público cae drásticamente (de 6% en 1981 a 0.2% en 1986); e incluso en 1985 el crecimiento fue negativo (-0.5%).²⁴²

2. El comportamiento del empleo en la administración nacional es muy similar al del empleo público total.

En esos años, el empleo público nacional aumentó de 479.717 a 599.930 empleados, que en términos relativos corresponde a una tasa del 25%, y a un promedio anual de 2.5%.

Las mayores tasas de crecimiento corresponden a los años 1979 y 1980: 4.4% y 4.6% respectivamente. A partir de 1981, el ritmo de crecimiento disminuye drásticamente (de 2.4% a 0.3%). Y al igual que el empleo público total, en 1985 el crecimiento es negativo (-0.6%).²⁴³

3. El empleo municipal presenta un comportamiento similar, pero en 1980 registra una tasa de crecimiento excepcional: 24.5%. Sin embargo, en 1981 la tasa de crecimiento disminuye a 1.1% y desde entonces hasta 1986, cae a tal punto que en 1986 el crecimiento es negativo (-0.87%).²⁴⁴
4. Pero el cambio más drástico en el empleo público de esos años es sin duda la extremada concentración del empleo en la administración

242 González, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", 37.

243 *Ibíd.*

244 *Ibíd.*

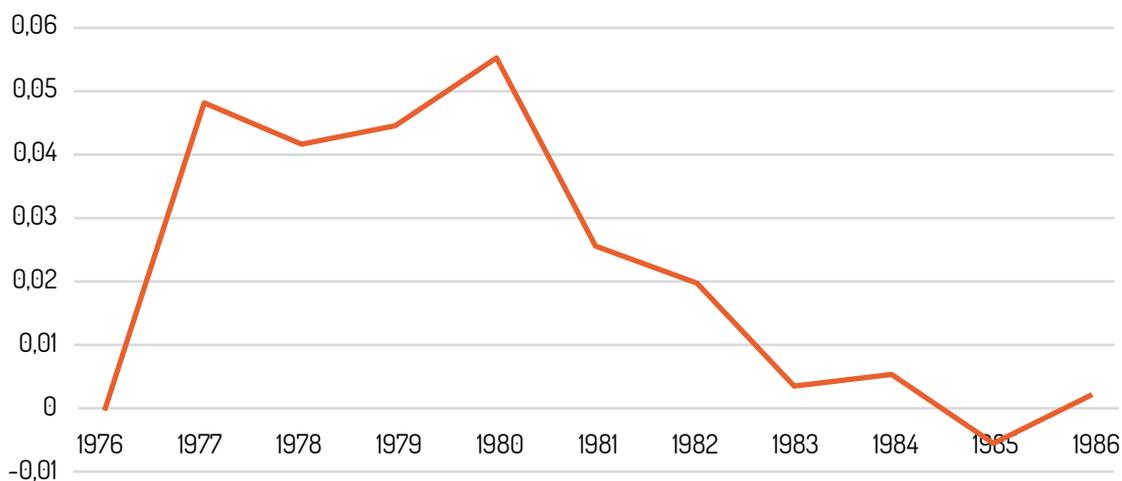
nacional, superando de manera considerable la concentración a finales del Frente Nacional. En efecto, entre 1976 y 1987, alrededor del 86% de los empleados públicos trabajaban en entidades nacionales, en tanto que en los departamentos y municipios trabajaban respectivamente el 11% y el 3% del total de empleados públicos. (Tabla 3.4)

Tabla 3.4. Personal permanente de empleados públicos. Colombia 1976-1986							
Año	Total empleados permanentes nivel nacional	(%) Nivel nacional	Total empleados permanentes nivel departamental	(%) Nivel departamental	Total empleados permanentes nivel municipal	(%) Nivel municipal	Total empleados públicos
1976	479717	86,78%	58460	10,58%	14592	2,64%	552769
1977	497202	85,81%	67124	11,58%	15112	2,61%	579438
1978	517612	85,73%	70832	11,73%	15295	2,53%	603739
1979	540622	85,68%	74757	11,85%	15611	2,47%	630990
1980	565795	84,99%	80512	12,09%	19433	2,92%	665740
1981	579592	84,86%	83769	12,26%	19656	2,88%	683017
1982	593231	85,17%	83802	12,03%	19530	2,80%	696563
1983	595839	85,16%	83802	11,98%	20026	2,86%	699667
1984	601743	85,54%	82102	11,67%	19639	2,79%	703484
1985	597962	85,44%	82229	11,75%	19701	2,81%	699892
1986	599910	85,53%	81945	11,68%	19530	2,78%	701385

Fuente: elaboración propia con base en Jorge Iván González, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", página 36.

Los drásticos cambios en el crecimiento del empleo público entre 1976 y 1986, se aprecian mejor en la siguiente gráfica, elaborada con base en Cuadro 2 de González, página 37.

Gráfica 3.4. Tasa de crecimiento anual del empleo público. Colombia 1976-1986



Con base en la evolución del empleo público entre 1976 y 1986, González concluye que “la dinámica del empleo público fue inferior a la de la economía. Incluso en los años de recesión el personal al servicio del Estado aumentó a una tasa menor que la del [Producto interno Bruto]. Es claro, entonces, que el Gobierno como empleador no ha cumplido una tarea anti cíclica.”²⁴⁵

Agreguemos que para este periodo González registra el número de empleados de las empresas públicas departamentales y municipales, el cual sumaba aproximadamente 30.000 personas. Esta adición hace pensar que el crecimiento del empleo público departamental y municipal se debió en parte al de las empresas públicas.

245 Ibid., 35.

Una advertencia final: no existe información sobre el empleo público de hombres y mujeres desde 1973 hasta 2006, lo cual resulta sorprendente, si se tiene en cuenta la existencia del DANE y del Departamento Administrativo del Servicio Civil, luego de Función Pública, al cual le correspondía llevar el registro del empleo público y elaborar los programas de capacitación y de bienestar de los servidores públicos.

Empleo público 1987-1991

Como ya lo anotamos, para estos cuatro años, disponemos de una gráfica sobre el empleo público del *Diagnóstico Institucional del servicio civil*, elaborado por Ricardo Ávila para el BID. Y Para el año 1987, también disponemos de las cifras de empleo público de la Administración Pública Central y las empresas financieras y no financieras del Estado, registradas en el estudio de Corchuelo y Urrea ya citado.²⁴⁶

Tanto el documento del BID como el estudio de Corchuelo y Urrea, ponen de relieve la carencia de estadísticas periódicas y confiables sobre el empleo público en Colombia.

De acuerdo con el documento del BID, entre 1987 y 1991, el empleo público total aumentó de 859.000 a 930.000 empleados, lo que en términos relativos representa un incremento de 9.4% en cuatro años, y un promedio anual de 2.3%.²⁴⁷ Esta tasa de crecimiento es aún más baja que la de los años 1976-1986 (2.7%), lo que indica que la recesión económica de los años 80 continuó afectando el ritmo de crecimiento del empleo público. Desafortunadamente el documento del BID no discrimina la información para la administración nacional, departamental y municipal, de manera que no sabemos si la concentración del empleo público en el nivel nacional se mantuvo igual o siguió aumentando.

246 Según este estudio, en 1987, el empleo público de la Administración Central y las empresas no financieras y financieras del Estado sumaba 942.948 empleados, cifra que por su magnitud seguramente incluye no solo al personal público departamental y municipal, sino también al personal de la Policía y de las Fuerzas Armadas. Esta observación también es válida para las cifras de González y del documento del BID.

247 Ricardo Ávila, *Diagnóstico institucional del Servicio Civil*, página 28. Si se compara la cifra de Documento del BID para 1987 con la de Corchuelo y Urrea, es de suponer que la del BID no incluye el empleo público de las empresas del Estado.

Una aclaración final: las cifras de empleo público de González, Ávila y Corchuelo y Urrea, seguramente incluyen al personal de la Policía y de las Fuerzas Armadas, aunque no lo dicen explícitamente. Respecto del empleo en el sector Defensa, González afirma que la cifra por él registrada está subestimada, pero no dice cuál es la cifra.²⁴⁸ Esta observación la hacemos, teniendo en cuenta la evolución del empleo público en la segunda mitad del siglo XX.

En conclusión, la carencia de una serie histórica sobre el empleo público en Colombia, que homologue la información proveniente de distintas fuentes, no permite sacar conclusiones cabalmente fundadas sobre las variaciones en el tamaño del empleo público en el siglo XX.

La carrera administrativa

No obstante la abundante y prolija legislación sobre la carrera administrativa de los empleados públicos del orden nacional en el periodo posterior al Frente Nacional, (de la cual ya dimos cuenta en este capítulo), la información disponible sobre los inscritos en la carrera es extremadamente dispersa y fragmentaria, de manera que resulta imposible examinar su evolución entre 1973 y 1991. Además, los cambios en la normatividad hacen aún más difícil interpretar las cifras sobre los empleados de carrera administrativa.

Recapitulemos entonces la información sobre la carrera administrativa que encontramos para los años 1981, 1984 y 1986.

1. En la exposición de motivos del Proyecto legislativo sobre la carrera administrativa del gobierno de Turbay Ayala, presentado al congreso en 1981, se dice que para entonces la carrera administrativa contaba con “14.829 escalafonados de un total de 176.972 empleados en 1976”, de los cuales sólo 27.32% había ingresado por concurso, mientras que el resto lo había hecho por mecanismos extraordinarios, de lo cual se concluía que “la carrera administrativa no ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada, pues 44 años después de su

248 González, 65.

creación aglutina menos del 10% del personal que podía haber ingresado y además las inscripciones masivas sólo condujeron a mostrar la ineffectividad de los concursos”²⁴⁹.

2. En virtud de la aplicación del Decreto 583 de 1984, bajo la administración Betancur, la carrera administrativa tuvo un notable avance. En 1986, según la directora del DASC, había 106.644 empleados de carrera en la administración nacional.
3. Por su parte, Jorge Iván González dice que el gobierno de Betancur “le ha dado un gran impulso a la carrera administrativa. Hasta 1984 únicamente había 9.000 personas inscritas. A raíz del Decreto 583 de 1984, las solicitudes aumentaron considerablemente y en diciembre del 85 había 42.000 inscritos. Se espera que a finales de este semestre (I-86) el número de personas que hacen parte de la carrera llegue a 110.000”.²⁵⁰ Nótese la similitud de la cifra esperada para finales del primer semestre de 1986 y la registrada por la Directora del DASV en su informe al congreso en 1986.

De estas cifras solo podemos inferir que en la década de 1980 hubo un notable progreso en la inscripción de los empleados públicos de la administración nacional. Pero como lo indicamos en relación con los empleados de carrera en el Frente Nacional, para este periodo no hay información disponible sobre los empleados de carreras especiales como los docentes y el personal de salud, que por lo demás son una importante proporción del empleo público colombiano.

249 República de Colombia, *Proyecto de Ley 11 de 1981, por el cual se reforma la carrera administrativa*.

250 González, 62.

4.

La época del Departamento Administrativo de la Función Pública

La historia de la modernización de la administración pública, y de la profesionalización del servicio civil, se conecta con el presente, mediante el análisis de las circunstancias que dieron lugar a la Constitución de 1991, en la cual se dispuso la creación del Departamento de la Función Pública y se le otorgó rango constitucional a la carrera administrativa.

Se describe, en primer lugar, la creación del Departamento Administrativo de la Función Pública, que sustituye al antiguo Departamento del Servicio Civil, medida que conlleva una considerable ampliación de funciones no solo en el manejo del empleo público y la capacitación de los servidores, sino también en nuevos temas como la creación y las reformas a las plantas de personal de las entidades estatales.

Ahora bien, como en los capítulos anteriores, uno de los hilos conductores del análisis de Función Pública, es la nueva legislación sobre la administración pública y la carrera administrativa, expedida en la primera década de vigencia de la Constitución del 91. Se subraya la importancia de la Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”²⁵¹; se comparan las reformas impulsadas por los gobiernos de la primera década del siglo XXI; y se hace énfasis en la Ley 909 de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.²⁵²

El último apartado se concentra en las reformas administrativas de los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Se incluye un análisis de las normas que buscan simplificar y reducir los trámites administrativos, garantizar el derecho de acceso a la información y la

251 DAFP, Gestor Normativo, <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

252 DAFP, Gestor Normativo, <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

transparencia, y propiciar la participación ciudadana en la gestión pública. Se describe asimismo el papel del Departamento de la Función Pública en la construcción de la paz, tanto en el nivel central como en los territorios.

4.1. La década de los años noventa

El tema de la administración pública en la Asamblea Nacional Constituyente

A finales de los años ochenta, el país vivía un fuerte deterioro del orden público, marcado por el narcotráfico y el conflicto interno, que cobró la vida de jueces y magistrados –en la trágica toma y retoma del Palacio de Justicia–, como también de líderes políticos de izquierda, como Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo, y del dirigente liberal Luis Carlos Galán. El 25 de agosto de 1989, una semana después del asesinato de Galán, estudiantes universitarios de Bogotá organizaron la Marcha del Silencio, acto con el que se inició un movimiento estudiantil y ciudadano que propuso, en febrero de 1990, la *Séptima Papeleta*, una imaginativa propuesta que consistía en incluir en las elecciones del 11 de marzo de 1990, un sétimo voto para la convocatoria de una Constituyente que sustituyera la vieja Constitución de 1886 por una “nueva Constitución que tuviera el sello de la reconciliación, la modernidad y la defensa de los derechos fundamentales”.²⁵³

La Registraduría Nacional del Estado Civil aprobó el 27 de febrero de 1990 la inclusión de la *Séptima Papeleta* en los comicios del 11 de marzo, en cuyos escrutinios la propuesta superó el millón y medio de votos a favor.²⁵⁴ Previamente, el presidente Barco expidió el Decreto 927 de 1990, por medio del cual se facultó a la Registraduría “para contabilizar los

253 Fernando Carrillo, “La séptima papeleta: el sueño estudiantil que cambió la historia”, en *El Tiempo*. (Bogotá: 3 de julio de 2016), Acceso 18 de Junio del 2018: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635743>

254 Diego Younes, *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública* (Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2004), 187. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635743>

votos que se produzcan en torno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular”.²⁵⁵

La jornada electoral para la elección de la Constituyente se llevó a cabo el 27 de mayo de 1990: la propuesta en favor de la Asamblea Constituyente recibió un respaldo de más de cinco millones de votos²⁵⁶. En su análisis de esta propuesta, Diego Younes pone de presente que lo que se buscaba con la Constituyente era el fortalecimiento del sistema democrático participativo, con énfasis en las nociones de democratización y descentralización, en correspondencia con el panorama político de los tres lustros anteriores, bajo la idea de permitir que la vida municipal sea la base de las relaciones del conjunto global de la sociedad. En palabras de Younes, se buscaba “[pasar] de la democracia representativa a la participativa, para permitir un ejercicio político pluralista”.²⁵⁷

Por su parte, Julián Raúl Flórez sostiene que las apreciaciones que se tuvieron en cuenta para establecer nuevos lineamientos en el manejo y la organización de la administración pública estaban encaminadas –como se había perseguido también durante los sesenta años anteriores a la Constituyente– a frenar el clientelismo en la designación de cargos públicos:

Uno de los pilares de la función pública, que de hecho se estableció constitucionalmente, era la descentralización de las entidades estatales, con el propósito de frenar esas prerrogativas nominales que ofrecían a los líderes políticos la oportunidad de controlar el nombramiento de personal en los diversos organismos del Estado.²⁵⁸

En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo con Germán Puentes, la sociedad percibió que la burocracia no contaba con los atributos para cumplir los objetivos del Estado y por ello el tema de la administración de los recursos humanos al servicio del Estado consiguió

255 República de Colombia, Decreto 927 de 1990.

256 Younes, *Panorama*, 189.

257 *Ibíd.*, 199.

258 Julián Flórez, “Servicio Civil de Carrera en Colombia: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la Función Pública”, en *Summa Iuris*, Vol. 3, Núm. 1 (Medellín: Universidad Católica Luis Amigó, enero-junio 2015), 87-115.

“un espacio suficiente en la Constitución”.²⁵⁹ Y según Edgar Martínez, la Constituyente buscaba evitar el control político de los nombramientos públicos, para avanzar en la modernización de la administración pública:

La Asamblea consideró que, para construir una administración al servicio del desarrollo social, que asegure la productividad de los recursos públicos y se sujete a los controles democráticos de los diferentes segmentos de la sociedad, era imperioso eliminar las presiones de los grupos y movimientos políticos sobre los nominadores, reducir la carga decisional de altos funcionarios mediante la desconcentración y la descentralización, consolidar al Ministerio Público en su capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la administración pública sea transparente.²⁶⁰

Por estas razones, los constituyentes consideraron necesario que la nueva Carta Política tuviera un capítulo referido al tema la Función Pública, el cual hace parte del Título V, acerca de la organización del Estado y cuyas características serán analizadas en el siguiente apartado.

La administración pública en la Constitución de 1991

La Constitución del 91 significó un cambio que generó una nueva institucionalidad, una nueva manera de trabajar en el Estado, con un énfasis muy grande en el tema de un Estado participativo.²⁶¹

Para reforzar la idea de Liliana Caballero, actual Directora de Función Pública, según la cual la Constitución de 1991 supuso un cambio definitivo en la historia de la modernización de la administración pública en Colombia, citamos a Édgar González Salas, ex director de Función Pública:

259 Germán Puentes, “La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad?”, en *Revista Desafíos*, Núm. 11. (Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2004), 80.

260 Edgar Enrique Martínez, “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”, en *Opinión Jurídica*, Vol. 9, Núm. 18 (Medellín: Universidad de Medellín, 2010), 107-125.

261 Entrevista a Liliana Caballero, directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 26 de octubre de 2017.

La Constitución del 91 ciertamente es un quiebre bastante importante en muchos sentidos: el tema de la descentralización, o la profundización de la descentralización; la instauración de una nueva institucionalidad, en varios frentes: la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo; genera también unos mecanismos muy importantes de intervención: La Comisión Nacional del Servicio Civil, [en síntesis] la creación de toda una nueva institucionalidad, pero también la de mecanismos e instrumentos muy importantes, como la tutela, o como la acción de cumplimiento; y obviamente todas las formas de participación social, inimaginables, porque la Constitución del 91 prácticamente agota la imaginación en formas de participación y del control social. [...] La creación del control interno, otra visión del modelo de control fiscal en el país, que es completamente distinto; unos nuevos principios de gestión presupuestal fuera de los cánones tradicionales del equilibrio perfecto; [...] hay una innovación en todos los temas de gestión, y de toda la institucionalidad del país. Es un hito, la Constitución del 91.²⁶²

De todo lo que se puede decir acerca de por qué es tan relevante a la Constitución de 1991 en materia de administración pública, haremos énfasis en dos temas: en primer lugar, en los criterios orientadores y los fines esenciales del Estado; y en segundo lugar, en el Título V –dedicado a la organización del Estado– y el Título VII –dedicado a la Rama Ejecutiva–, especialmente en los artículos relativos a las transformaciones de administración pública.

El Artículo primero expresa los principios fundamentales de Colombia como un

[...] Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.²⁶³

262 Entrevista a Édgar González Salas, ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 4 de diciembre de 2017.

263 República de Colombia, *Constitución Política de Colombia de 1991*.

El Artículo segundo define los fines esenciales del Estado y determina la responsabilidad de las autoridades en la protección de los derechos de los ciudadanos:

[Son fines esenciales del Estado] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.²⁶⁴

En el Título V, sobre la organización del Estado, la Constitución establece la división de las tres ramas del poder público, y agrega otros órganos que, aunque autónomos e independientes, colaboran armónicamente para el cumplimiento de las funciones del Estado. Acerca de la Rama Ejecutiva, el texto constitucional dispone que “el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa”, y que “el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros y los Directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno” (Art. 115).

Este Título también contiene un capítulo sobre la Función Pública, referido al conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. De conformidad con el Artículo 123,

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

264 Ibíd.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

A su vez, como había sido dispuesto en las reformas constitucionales de 1957 y de 1968–, la Constitución de 1991, en su Artículo 125, dispuso que la carrera administrativa rigiera, con ciertas excepciones, para el conjunto de los servidores públicos. Y entre los requisitos para ser empleado público incluyó “los méritos y calidades de los aspirantes”.

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Además, la Carta Política elevó a rango constitucional la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano integrante de la organización del Estado. Y le atribuyó “[la responsabilidad] de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial” (Artículo 130). De esta manera, a partir de la Constitución de 1991, a la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde un papel protagónico en la selección y provisión de los empleos de carrera, garantizando el mérito y la igualdad en el ingreso y la permanencia de los empleados. No obstante, la Comisión tardaría más de trece años en ponerse en funcionamiento, cosa que se haría a partir de la promulgación de la Ley 909 del 7 de diciembre de 2004.²⁶⁵

265 Véase al respecto Pedro Alfonso Hernández, *Temas de la Función Pública* (Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008), 58.

Por último, y antes del análisis de la reglamentación de la Constitución en materia de administración pública, es necesario mencionar que, en su Título VII, sobre la Rama Ejecutiva, la Constitución incluye un capítulo sobre la función administrativa. En el Artículo 209 se destacan las características y los principios en los que esta se fundamenta:

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

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

De acuerdo con Younes Moreno,

La actividad administrativa pública persigue el interés general y se sujeta a los siguientes principios:

Igualdad. Descansa este principio, en el tratamiento rigurosamente imparcial a todos los administrados, sin favorecer ni a individuos ni a grupos.

Moralidad. Según este principio, las funciones adscritas a cada servidor deben desenvolverse dentro de auténticos propósitos de servicio público, con toda honestidad y desinterés y con absoluto respeto a las normas sobre obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones a los servidores públicos.

Eficacia. Este principio advierte que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo, de oficio o a petición del interesado.

Economía. Las normas de procedimiento deben ser utilizadas para agilizar las decisiones. Los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos y no se deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene.

Celeridad. Las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones

en serie, cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de las obligaciones de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

Imparcialidad. Las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación. Por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos.

Publicidad. Las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordene la ley.

Coordinación. Las actividades de la administración por su complejidad creciente precisan de un adecuado y lógico nivel de comunicación, interacción e interdependencia.

Control. Según este principio, las actividades de la función administrativa requieren vigilancia, supervisión y seguimiento. En desarrollo de este principio, el Artículo 269 ordena que las entidades públicas diseñen y apliquen métodos y procedimientos de control interno.²⁶⁶

Después de esta breve reseña de los temas de administración pública en la Constitución del 91, en los siguientes apartados nos concentraremos en analizar los decretos expedidos con ocasión del Artículo 20 Transitorio de la Constitución, y que dieron lugar a la creación del Departamento Administrativo de la Función Pública. En el último apartado reseñamos la legislación expedida durante la década de 1990.

266 Younes, *Panorama* (Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2004), 220-221.

4.2. La reestructuración del Departamento Administrativo del Servicio Civil

Meses antes de la promulgación de la Constitución, cuando asumió la presidencia César Gaviria –hablando de su *revolución institucional*– se refirió a la necesidad de modificar las instituciones, en busca de su *modernización*:

[...] Las oportunidades de reforma que ofrece la historia nunca han sido el resultado del azar o de la improvisación. Los pueblos descubren el momento de renovarse cuando la insuficiencia de las instituciones detiene el cauce de su propio desarrollo.

[...] La victoria de nuestras ideas nos confiere el mandato de liderar un proceso de profunda modernización de nuestras instituciones. Eso es precisamente lo que hemos llamado el *revolución institucional*. No podemos derrochar la oportunidad más clara de renovación y transformación que nuestra historia nos ha ofrecido.

[...] No se trata de la exclusiva modificación de un esqueleto de normas, sino de una radical transformación de la actitud ciudadana.

[...] En lo fundamental, nuestra tarea tiene que estar encaminada a promover formas más eficaces de intervención estatal. Es la eficacia del Estado y no su tamaño lo que realmente importa para el cumplimiento de las funciones públicas.²⁶⁷

Pues bien, fue precisamente la Constitución la que, en el Artículo Transitorio 20, le otorgó al Jefe del Estado la posibilidad de adelantar ese *revolución institucional*:

El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado, tres miembros designados por el Gobierno Nacional, y uno en representación de la Federación Colombiana

267 Discurso de posesión de César Gaviria Trujillo, el 7 de agosto de 1990.

de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.²⁶⁸

El desarrollo de las reformas autorizadas por este artículo se encuentra en más de sesenta decretos, de los cuales se resaltan el Decreto 2169 de 1992, por el cual se reestructura el Departamento Administrativo del Servicio Civil²⁶⁹, y el Decreto 2170 de 1992²⁷⁰, por el cual se suprime el Fondo Nacional de Bienestar Social que, tras la Reforma del 68, estaba a cargo del Departamento del Servicio Civil.

El Decreto 2169 establece la estructura orgánica del nuevo Departamento de la Función Pública, asigna las funciones a cada oficina, a cada dirección y a cada división, y dispone que la Escuela Superior de Administración Pública sea un organismo adscrito al Departamento. Señala así mismo las disposiciones laborales transitorias que se deben cumplirse en el proceso de supresión o fusión de empleos. Y en sus tres primeros artículos, determina la denominación, el objeto y las funciones del nuevo Departamento, entre las cuales se mantienen algunas de las que tenía el Departamento del Servicio Civil, como la formulación de políticas y de programas de formación, bienestar y capacitación de los servidores públicos.

Del objeto y las nuevas funciones del DAFP dan cuenta los siguientes artículos del Decreto 2169 de 1992:

Artículo 1. El Departamento Administrativo del Servicio Civil en adelante se denominará Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 2. El Departamento tiene por objeto formular las políticas, asesorar a las organizaciones y velar por el cumplimiento de las normas en materia de gerencia de los recursos humanos al servicio del Estado.

268 República de Colombia, *Constitución Política de Colombia. Disposiciones transitorias.*

269 República de Colombia, *Decreto 2170 de 1992*

270 República de Colombia, *Decreto 2169 de 1992*

Artículo 3. El Departamento cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar en lo de su competencia las políticas atinentes a la función pública;
2. Asesorar a las entidades públicas en la adopción de modelos organizacionales y administrativos para el logro de la misión institucional;
3. Asesorar a las entidades públicas en materia de organización, sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, sistemas de remuneración, plantas de personal y en los demás asuntos de su competencia.
4. Orientar los planes y programas de formación, desarrollo, bienestar social y capacitación de los recursos humanos del Estado;
5. Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones;
6. Presentar al Presidente de la República proyectos de ley y de decreto referentes a materias de su competencia;
7. Realizar estudios e investigaciones tendientes a la tecnificación y modernización de la administración pública;
8. Establecer un sistema de información de servidores públicos

De otro lado, por medio del Decreto 2170 de 1992, se suprimió el Fondo Nacional de Bienestar Social, que había sido creado por la reforma administrativa de 1968. Además de iniciar su proceso de liquidación y señalar las disposiciones laborales aplicables a los empleados públicos y trabajadores oficiales que fueran desvinculados de sus empleos como resultado de la supresión del Fondo, este decreto estableció la prohibición de iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto añadiendo que, una vez concluido el proceso de liquidación, los bienes, derechos y obligaciones pasarán al Departamento Administrativo de la Función Pública. De esta manera, en diciembre de 1992, se inició para la historia de la función pública el servicio civil una nueva época, cuyos desarrollos normativos serán analizados en el siguiente apartado.

4.3. La primera década de la Constitución de 1991 en materia de función pública

El nuevo actor institucional: la Corte Constitucional

No ocurre en la realidad que los problemas de más de un siglo se solucionen con la promulgación de una nueva Carta Política. La traducción de los preceptos constitucionales en normas legales y reglamentarias tuvo dificultades que son apenas normales si se tienen en cuenta la complejidad de llevar a la realidad los designios de los constituyentes, y que incluye, a partir de la última década del siglo pasado, a un nuevo e importante actor: la Corte Constitucional.

Como se vio en el apartado anterior, la Constitución señala que –con excepciones– los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. En desarrollo de ese mandato se aprobó en el Congreso la Ley 27 de 1992, por medio de la cual se ordena la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se regula la carrera para las entidades del nivel nacional y de los niveles territoriales, se añade una clasificación de los empleos, se asigna a las entidades la competencia de desarrollar los procesos de selección, se instauro el derecho a la reincorporación con indemnización, y se establecen garantías para las personas con limitaciones físicas y para la maternidad.

Sin embargo, en el Artículo 22 de la Ley 27, reglamentado por el Decreto 1224 de 1993, se contraviene el principio constitucional del mérito, consagrando un sistema de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial que favoreció el nombramiento directo de personal, no por concurso ni por mérito, sino por estar desempeñando un cargo de carrera en el momento de la expedición de esta ley. El texto del artículo es el siguiente:

Al entrar en vigor esta Ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa

de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, Ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988.

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma.²⁷¹

Aunque años más tarde la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-030 de 1997, declaró que el citado artículo violaba la Constitución, mientras la norma fue declarada inexecutable, en aplicación de la Ley 27 de 1992 se inscribieron en la carrera cerca de un millón de empleados entre 1993 y 1998, de los cuales, según un diagnóstico elaborado en 2004 por el Director Director del Departamento, Fernando Grillo, alrededor de cuatro de cada cinco lo hicieron con base en la inscripción extraordinaria²⁷². Teniendo en cuenta que en la mencionada Sentencia la Corte estableció que a quienes “accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexecutable, no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron”²⁷³, la Ley 27 abrió una posibilidad gracias a la cual

[...] ingresó a la carrera administrativa el mayor contingente de todos cuantos pertenecen a la función pública en las entidades territoriales. Este hecho, igual que los anteriores ingresos llamados extraordinarios, ha generado consecuencias nefastas, por ese excesivo pragmatismo del Congreso y del Ejecutivo, que aprueban lo que se ha dado en llamar inconstitucionalidad útil.²⁷⁴

271 República de Colombia, *Ley 27 de 1992. Diciembre 23 de 1992.*

272 Fernando Grillo, “Situación de la carrera administrativa en Colombia en la última década”, en *Administración & Desarrollo*, Núm. 42 (Bogotá: ESAP, 2004), 106.

273 Corte Constitucional, *Sentencia C-030 de 1997. Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía.*

274 Germán Puentes, “Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia”, en *Revista Desafíos*, Vol. 19 (Bogotá: Universidad del Rosario, 2008), 163.

Estos hechos, de acuerdo con la misma Sentencia, establecieron en la práctica un sistema de ingreso automático a la carrera en el que bastaba con que:

[...] los funcionarios del nivel nacional y territorial que estaban ejerciendo un cargo de carrera, demostraran, en un lapso determinado, el cumplimiento de unos requisitos o el ser titular de unas equivalencias, para poder permanecer no sólo en el empleo, sino ingresar al sistema de carrera, sin necesidad de someterse al mecanismo del concurso público, desconocen no sólo el derecho a la igualdad sino el de la eficacia de la administración pública (artículo 209 de la Constitución), principios que se realizan a través de la celebración de un concurso público.²⁷⁵

Muy probablemente para contrarrestar todo lo anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública se concentró en un arduo trabajo de dos años –como lo cuenta Augusto Álvarez Collazos en su *Historia del sistema de mérito*²⁷⁶ – para presentar el proyecto de lo que luego sería la Ley 443 de 1998 sobre reforma administrativa que:

Estableció la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y creó las comisiones departamentales y distritales, las cuales tenían competencias sancionatorias.

Prohibió las inscripciones extraordinarias en Carrera Administrativa.

Ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción.

Estableció una nomenclatura única de empleos para el nivel territorial en los niveles asistencial, técnico, profesional, ejecutivo, asesor y directivo, estableciendo asimismo los respectivos requisitos.

Estableció que las modificaciones a las plantas de personal deberían estar respaldadas por un estudio técnico y por razones del servicio.

Señaló el derecho preferente para la reincorporación por supresión de un empleo de carrera, advirtiendo que podría hacerse efectivo en cualquier entidad y no sólo en la entidad en la que se laboraba.²⁷⁷

275 Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1997. Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía.

276 Augusto Álvarez. *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia* (Bogotá: ESAP, 2009), 140.

277 *Ibíd.*, 140-141.

La Ley 443 de 1998, en su Artículo 16, dispuso que se establecieran por reglamento los casos en los que procede el concurso abierto, señalando también que se permitiría a los empleados provisionales participar en los concursos sin tener que incorporar más requisitos:

El empleado que haya desempeñado un cargo de carrera en calidad de provisional podrá participar en igualdad de condiciones en el concurso del respectivo empleo sin que se le puedan exigir requisitos diferentes a los que acreditó al momento de tomar posesión de aquel cargo.²⁷⁸

Con todo, poco después de la promulgación de la Ley 443 de 1998, la Corte Constitucional declaró inexecutable, en varias sentencias²⁷⁹, gran parte de su articulado. En especial, la Sentencia C-372 de 1998 declaró inconstitucional la nueva conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al determinar que la Constitución había establecido una total independencia de ésta con respecto al poder Ejecutivo. Al respecto, Augusto Álvarez Collazos pone de presente que “sin este organismo de control y vigilancia, dicha Sentencia dejó inoperante la posibilidad de desarrollar cualquier concurso de mérito”²⁸⁰, al menos hasta la promulgación de la legislación de 2004 que, como se verá en el siguiente apartado, creó la Comisión del Servicio Civil, manteniéndose, desde mediados de 1999, y hasta entonces, una situación que implicó la suspensión de la carrera, de manera que la selección del personal se hizo bajo la modalidad del nombramiento en provisionalidad.

Para completar este análisis, conviene citar la observación del doctor Edgar González Salas, ex director de Función Pública, sobre el papel que ha jugado la Corte Constitucional en materia de carrera administrativa:

278 República de Colombia, *Ley 443 de 1998. Junio 11 de 1998.*

279 Véanse al respecto las sentencias: C-368 de 1999, C-372 de 1999, C-506 de 1999, C-702 de 1999, C-923 de 1999, C-727 de 2000, C-994 de 2000, C-1177 de 2001, C-161 de 2003, C-837 de 2003 y C-942 de 2003. Puede verse también un ejercicio de síntesis al respecto de este asunto en Eduardo Gómez, *Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010*, Trabajo de Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2011), 67-70.

280 Álvarez, *La historia del sistema de mérito*, 141.

La Corte le pone orden al tema; dice: no más inscripciones extraordinarias, no más ascensos automáticos [...] Pero entonces se le va la mano, porque una carrera sin ascenso no es carrera [...] Lo que pasa es que a partir de ahí se acabó el desorden: carrera sí, pero todo el mundo por concurso y por mérito.²⁸¹

Por último –antes de dar paso a otros desarrollos normativos de finales de los noventa– y para facilitar la comprensión sobre por qué las sentencias de la Corte, si bien obligan a controlar la práctica de considerar la burocracia como un botín político, han obstaculizado el ascenso de los empleados de carrera. Al respecto, es pertinente citar la explicación de la doctora Liliana Caballero, actual directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre la problemática del ascenso en la carrera administrativa y el papel que al respecto ha jugado la Corte Constitucional:

A raíz del exceso de celo de la Corte, en el tema de cuidar el mérito, se tiene prohibido que el concurso de ascenso sea cerrado. Si un aspirante tiene que competir con muchas personas que no están en el servicio público y cuyas condiciones educativas probablemente son más favorables, puesto que muchos son más jóvenes, tienen títulos universitarios de pregrado y posgrado que les ha permitido desarrollar otro tipo de actividades y seguramente son bilingües, la competencia para los empleados se hace muy difícil. Varias veces se ha intentado que el primer acceso sea por un concurso público abierto para todos los ciudadanos y ciudadanas que cumplan los requisitos exigidos, pero que los concursos para el ascenso sean más cerrados. Sin embargo, cuando se han expedido este tipo de normas, la Corte las ha declarado inexecutable. Entonces, realmente, la posibilidad de ascenso para los empleados de carrera es muy difícil.

Todas las convocatorias son abiertas. En términos teóricos esto es muy democrático, pero ¿qué pasa con la gente que hace parte del cuerpo de la burocracia?, ¿cuáles son las dificultades de los servidores públicos de carrera? Muy poca posibilidad de ascender, limitaciones en su formación profesional y además, aunque se capaciten, siguen con el mismo salario.²⁸²

281 Entrevista al doctor Edgar González Salas, ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 4 de diciembre de 2017.

282 Entrevista a Liliana Caballero, directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 26 de octubre de 2017.

Las leyes que en materia de Función Pública reglamentaron la Constitución de 1991

Entre las leyes sobre la función pública, que fueron promulgadas después de la Constitución, se destaca la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se dictaron normas sobre la democratización, el control y la fiscalización de la administración pública por parte de los ciudadanos, que desarrollaron los principios constitucionales de participación comunitaria y ciudadana en el ejercicio de la función administrativa y en la vigilancia de la gestión pública.

Las políticas y programas estatales que se han impulsado en cumplimiento de normas constitucionales, para propiciar la participación ciudadana en la gestión pública, crearon canales y oportunidades de interlocución de las entidades estatales con la ciudadanía y sus organizaciones, que han hecho posible la expresión de sus necesidades e inquietudes, y la obtención de información para gestionar propuestas, vigilar la ejecución de recursos, implementar proyectos y proponer o concertar ciertas decisiones. Por otra parte, la Ley 190 de 1995, o *Estatuto Anticorrupción*, por medio del cual se establecieron normas para preservar la moralidad en el sector público, eliminar el exceso de trámites, algunos de los cuales facilitan la corrupción, también incluye escenarios de colaboración de la ciudadanía en el empeño de erradicar la corrupción mediante el control social.

Si bien es cierto que la lucha contra la corrupción ha sido liderada por la Presidencia de la República, el Departamento de la Función Pública tiene competencias en esta materia, puesto que el Decreto 2160 de 1996, en su Artículo 5, dispuso que la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización estuviese a cargo de dicho Departamento. Además, le delegó la realización de los proyectos que la Comisión ordenara y el apoyo logístico y administrativo para el buen funcionamiento de este organismo. Asimismo, en el Decreto 1681 de 1997, por el cual se fusiona la Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción a la Comisión Nacional de Moralización, se estableció que Función Pública debía colaborar con esta Comisión en la implementación de instrumentos para

analizar situaciones de corrupción administrativa y formular las recomendaciones pertinentes.

En consecuencia, la reestructuración del Departamento estuvo muy ligada a la asignación de nuevas funciones y responsabilidades, entre las que se destaca el control interno en la administración pública. El mandato constitucional ordenó que las entidades públicas diseñaran y aplicaran métodos y procedimientos de control interno, para lo cual fue expedida la Ley 87 de 1993.²⁸³ Mediante la aplicación de esta ley, se buscó que el control interno de la administración fuera más responsable y comprometido con la prevención del fraude, el despilfarro de recursos y el abuso del poder, y se enfocara en la eficiencia y eficacia de la gestión y permitiera la independencia a los organismos de control para el examen posterior que les compete a estos. De acuerdo con la exposición de motivos, la Ley 87 buscó que los instrumentos de control interno no se limitaran a los de control contable. Por ello dispuso que dentro de cada institución se definieran estrategias para lograr los fines de la administración pública, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía celeridad, imparcialidad y publicidad, y mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de sus funciones.

En 1998, se expidió la Ley 489, mediante cual se actualizaron y adecuaron las normas de organización y funcionamiento de la administración pública a las nuevas disposiciones constitucionales. Se refiere además a los cambios institucionales y los avances en las ciencias de la economía, la administración y la gerencia. Según el Departamento de la Función Pública, la Ley 489

[...] desarrolla los principios y finalidades de la función administrativa y las modalidades de la acción administrativa; determina los lineamientos legales del Sistema de Desarrollo Administrativo, los Incentivos a la Gestión Pública²⁸⁴, el Sistema Nacional de Control Interno, la Escuela

283 La Ley 87 de 1993 puede consultarse en el Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>

284 Entre los que se encuentran Banco de Éxitos de la Administración pública, el Premio Nacional de Alta Gerencia y también otros estímulos a los servidores públicos destacados por su creatividad, eficiencia y mérito en sus funciones.

de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública, el Sistema General de Información Administrativa del Sector Pública; y establece la estructura y organización de la Administración Pública, de conformidad con el modelo de Estado definido en la Constitución Política de 1991.²⁸⁵

Por su parte, María Fernanda Ramírez agrega que dicha Ley

[...] otorga facultades extraordinarias al Presidente para suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional; también para reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. [Además] establece medidas para fortalecer la democratización y el control social de la administración pública y crea el sistema de desarrollo administrativo destinado a mejorar el desempeño institucional.²⁸⁶

El listado de funciones que la Ley 489 de 1998 establece para el sector de Función Pública, al igual que los Decretos reglamentarios 2740 de 2001 y 3622 de 2005, determinan los ámbitos de intervención del DAFP en las dos últimas décadas. Con base en tales medidas se sabe que a partir de 1998 las principales responsabilidades del Departamento de la Función Pública han sido las siguientes: formular políticas de desarrollo administrativo; orientar la política de simplificación de trámites, (reglamentada por el Decreto 019 de 2012); liderar los procesos del Sistema Nacional de Control Interno, (función para la cual se crea en el año 2000 la Dirección de Políticas de Control Interno del DAFP como una instancia técnica cuyos alcances se reglamentan mediante la promulgación del Decreto 1537 de 2001, que precisa las funciones de las oficinas de control interno y otorga carácter de instrumento de política a las Guías elaboradas por Función Pública); dirigir e implementar el Sistema General de la Información Administrativa, (función que se concretará con la creación del Sistema Único de Información de Personal (SUIP) y el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), sistemas que se han venido implementando en las dos últimas

285 Departamento Administrativo de la Función Pública. *Ley 489 de 1998. Estatuto básico de organización y funcionamiento de la Administración Pública* (Bogotá: DAFP, 2012), 5.

286 María Fernanda Ramírez. *Transferencia de políticas y reforma de la administración pública. Colombia 1991-2006*. Tesis Doctoral. (Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho. Doctorado en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública), 162.

décadas); y, por último, atender los convenios de asociación entre entidades públicas, buscando que las autoridades administrativas garanticen la armonía y la colaboración entre ellas. Esta importante función se ha concretado en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y el funcionamiento de los Equipos Transversales de las entidades nacionales, liderados por la actual Dirección de Función Pública.

No hay duda de que las funciones e intervenciones en el campo de la función pública han contribuido a la racionalización y tecnificación de la administración estatal en dos sentidos. En primer lugar, porque el Sistema de Desarrollo Administrativo se fundamenta en políticas estratégicas formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, bajo una orientación central y unificada. Y en segundo lugar, por la incorporación de la ciencia de la administración pública como base del Sistema de Desarrollo Administrativo, y del Plan Nacional de Formación y Capacitación, el cual incluye la creación de la Escuela de Alto Gobierno, dependencia la ESAP que debe ser orientada en coordinación con el Departamento de la Función Pública.

La Ley 489 de 1998, denominada *Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública*, modificó la reforma administrativa de 1968 en lo que respecta a la estructura y la organización de la Rama Ejecutiva y de las entidades autónomas descentralizadas y las unidades administrativas especiales. Y en consonancia con el mandato constitucional acerca de los principios fundamentales del Estado de Derecho, establece los mecanismos de democratización y control social de la administración pública –en sus Artículos 32 al 35– en el sentido de que todas las entidades y organismos tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, mediante la convocatoria de audiencias públicas y la promoción de mecanismos de participación y veeduría ciudadana.

La legislación de la década de los noventa, culmina con la expedición de la Ley 617 de 2000²⁸⁷, que tuvo entre sus objetivos el de ejercer un

287 La Ley 617 del año 2000 puede consultarse en el Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

estricto control fiscal del gasto de las entidades nacionales y territoriales con el fin de reducir el déficit fiscal y el aumento de la deuda pública, que se incrementaron considerablemente, debido a que “por mandato de la nueva [constitución] y de las obligaciones sociales enmarcadas dentro de ésta, el gasto público agregado del Sector Público no Financiero –SPNF- en Colombia pasó de 9,0% del PIB durante la primera mitad del siglo XX al 33,0% del PIB durante los últimos años de la década de los 90”.²⁸⁸ A esta situación se sumaba el despilfarro de recursos públicos y la corrupción, que al parecer eran problemas más agudos en las entidades territoriales.

De las repercusiones de la Ley 617, cuyos resultados fiscales por lo general los economistas consideran muy positivos, aquí nos compete hacer referencia al impacto de la drástica reducción de los gastos de funcionamiento en las entidades estatales del orden nacional.

Como es sabido, la aplicación de la Ley 617 obligó a las entidades estatales del orden nacional, a una severa reestructuración administrativa con el fin de ajustar los gastos de funcionamiento a los topes fijados por la ley, que en este caso era el 30% del presupuesto de la entidad. En el caso de los departamentos y municipios, la ley estableció topes que tenían en cuenta la categorización de éstos según el número de habitantes y los ingresos corrientes.²⁸⁹

Ahora bien, la drástica reducción de los gastos de funcionamiento se hizo principalmente, pero no exclusivamente, mediante una considerable reducción de la nómina oficial, que implicó el despido de miles de empleados públicos.

De la temprana reacción contra las implicaciones de la Ley 617 en la nómina oficial da cuenta la Audiencia pública convocada por la Corte Constitucional el 4 de abril de 2001, en la que, según el diario El Tiempo

288 Gonzalo Restrepo y Daphne Álvarez, *La Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal* (Bogotá: Banco de la República, 2005), 7

289 Véanse al respecto los Artículos 4 y 6 de la Ley 617 de 2000.

el gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, dijo a los magistrados que esa norma tal y como quedó redactada está ocasionando una masacre de funcionarios del orden departamental y municipal que cada día pierden sus empleos por las exigencias de dicha ley.

En ciudades como Bogotá y Medellín han sido despedidos 2.000 y 1.200 empleados públicos respectivamente, en aplicación de la ley. La Federación de Municipios estima que el ajuste fiscal establecido llevará a la salida de unos 70.000 a 80.000 empleados públicos.²⁹⁰

Ahora bien, en las entidades de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fueron despedidos cerca de 6.000 servidores públicos en el 2001, pagándoles por supuesto las indemnizaciones ordenadas por la ley.

Puesto que la ley sancionaba a las entidades nacionales y territoriales que superaran los límites de los gastos de funcionamiento, para desempeñar funciones y actividades de carácter permanente, estas acudieron a la vinculación de personas bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, financiadas por proyectos de inversión, con el fin de cumplir las metas que les exigía el Plan de Desarrollo del Gobierno nacional, en el caso de las entidades de la administración central, y de los planes de desarrollo departamental y municipal, en el caso de las entidades territoriales.

Sin desconocer los resultados fiscales de la Ley 617, no hay duda de sus negativas repercusiones en el ámbito laboral del Estado, ni de las implicaciones que para la gestión pública ha tenido el constante aumento de la contratación de personal temporal para el desempeño de funciones y actividades permanentes. En otras palabras, las denominadas "nóminas paralelas", no solo han afectado la memoria institucional, sino que también han restringido la acumulación de experiencia y de conocimientos por parte de quienes desempeñan transitoriamente funciones misionales de las entidades del Estado. Consecuencias similares ha tenido la rotación de empleados por razones políticas, como ha sido señalado en los diagnósticos de misiones extranjeras sobre el servicio civil colombiano.

290 El Tiempo, "La Ley 617 es una masacre", edición del 4 de abril de 2001.

Agreguemos por último que, para compensar las graves consecuencias del despido masivo de empleados estatales, la Ley 617, en su Artículo 77, ordenó que

El Departamento Administrativo de la Función Pública, los departamentos y municipios serán responsables de establecer y hacer seguimiento de una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deben desvincularse en el cumplimiento de las disposiciones de esta ley. Dentro de las actividades que se deben implementar bajo la dirección o coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública deberán incluirse programas de capacitación, préstamos y servicio de información laboral.

Infortunadamente, no encontramos documentos oficiales referidos a los resultados de las políticas de reinserción laboral, ni sobre los programas de capacitación, préstamos y servicio de información que ordenó la Ley 617.

4.4. Cambios en la administración pública en la primera década del siglo XXI

La reforma administrativa de 2002

En el año 2002, el presidente Álvaro Uribe expidió la Directiva Presidencial número 10, mediante la cual ordenó crear el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP–, con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de la función pública, optimizar los procesos de decisión, fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y racionalizar el gasto público, suprimiendo entidades, fusionando ministerios, y eliminando embajadas y consulados, en consonancia con el cronograma de metas fijadas en el acuerdo firmado por Colombia con el FMI (1999-2002) y con los compromisos de reforma estructural que ese acuerdo implicaba.²⁹¹ Para el desarrollo de las estrategias formuladas en el marco del PRAP, se pusieron en marcha programas orientados a fortalecer la participación

291 María Ramírez, *Transferencia de políticas*, 164.

ciudadana en la gestión pública, y para lograr una gestión basada en resultados y en la rendición de cuentas.

En este contexto surgen los lineamientos legislativos que marcaron la pauta durante la primera década del siglo XXI en materia de administración pública, a saber: reducción de personal, moderación en el crecimiento del costo de la planta, adopción de los criterios de gestión por resultados y de gerencia pública. De acuerdo con el resumen de María Fernanda Ramírez, la Ley 790 de 2002, texto fundamental de la primera reforma administrativa de este siglo, ordenó:

[...] la supresión hasta el año 2006 de cargos vacantes como consecuencia de la jubilación de los servidores públicos. [Ordenó también] que hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los ministerios, departamentos administrativos y entidades públicas del orden nacional no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior [y que] los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

La Ley establece mecanismos para eliminar la duplicidad de funciones y choque de competencias entre organismos y entidades públicas; plantea la promoción de la gestión por resultados para mejorar la productividad²⁹² y, en general, la incorporación de criterios de gerencia para el desarrollo de la gestión pública. Así mismo, establece mecanismos para promover el desarrollo de tecnologías y procedimientos de gobierno electrónico.²⁹³

En el marco de la aplicación de la Ley 790 de 2002, le fueron otorgadas al Presidente facultades extraordinarias para reformar la estructura de la administración pública, gracias a las cuales ordenó la fusión de ocho ministerios, la reestructuración de seis entidades, la supresión de diez entidades, y la creación de catorce entidades nuevas.²⁹⁴ . El ambiente

292 Al respecto también es importante la Ley 872 de 2003, mediante la cual se creó el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público, con un enfoque basado en la satisfacción de los usuarios, reflejando un principio que describe a la administración pública como gobernada por los instrumentos de la administración privada.

293 Ramírez, *Transferencia de políticas*, 164.

294 William Jiménez, "Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades", en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005), 19.

era tan favorable a la liquidación de entidades, que incluso se consideró conveniente liquidar el Departamento Administrativo de la Función Pública. De esta intención da cuenta el doctor Fernando Grillo, Director de Función Pública durante seis años de las administraciones del presidente Uribe Vélez, quien cuenta que cuando se posesionó en dicho cargo,

tenía una instrucción técnica: que el Estado podía vivir sin tener esa entidad; cuando yo me posesioné, me lo dijeron expresamente. Me lo expresó el doctor Santiago Montenegro: «usted liquida la Función Pública y se va a de asesor del presidente».

Entonces yo dije: ¡no señor!, la Función Pública no hay que liquidarla, porque es fundamental tener un alma para la modernización del Estado; esto no debe estar en Planeación Nacional, debe ser un Ministerio Técnico que tenga el manejo y el control del empleo público.²⁹⁵

Ciertamente, el doctor Grillo logró que el Departamento de la Función Pública no fuera liquidado, de manera que este no solo mantendría el control de las modificaciones en la estructura del Estado, sino que se le asignó la misión de asegurar un sistema de mérito muy exigente, para modernizar y cualificar la planta estatal, y que a la vez facilitara la disminución del personal estatal. Para tal cosa, el Director de entonces, Fernando Grillo, se encargó de la redacción del proyecto de ley que daría lugar a la Ley 909 de 2004, en virtud de la cual la carrera administrativa tuvo un nuevo impulso. Para ello se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Servicio Civil, creada por la Constitución, trece años antes.

295 Entrevista a Fernando Grillo, ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el 27 de noviembre de 2017.

Reactivación de la carrera administrativa y funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil

En los inicios del siglo XXI, como ocurrió durante la segunda mitad del siglo anterior, se veía como urgente la consolidación del principio del mérito en el sistema de empleo estatal, dado que la carrera administrativa había estado suspendida durante cerca de siete años, lo cual facilitó el ingreso a los cargos públicos sin la exigencia de pasar por concursos de mérito, asunto que la administración de Uribe Vélez consideraba un obstáculo para el desarrollo de su política de modernización del Estado y racionalización del gasto público. En palabras del entonces Director de Función Pública:

[...] se violó la constitución al no respetar el Artículo 130, y se dejó interino [al personal administrativo] casi seis o siete años. La meritocracia se suspendió en Colombia. Teníamos la responsabilidad de modernizar el Estado, y por eso uno de los puntos del presidente Álvaro Uribe era *difícil* acceso al Estado, para modernizarlo, y salida *flexible*.

[...] hay que tener esquemas diferentes, que fue lo que intentamos introducir en la Ley 909 de 2004. Mecanismos que nos permitieran romper el contubernio evaluador y evaluado, y que alguien realmente evalúe. [...] Dejamos las bases para que se rompieran los paradigmas, y para que quien ingrese al Estado se preocupe y cuide su puesto, como lo cuida un contratista.²⁹⁶

Ahora bien, ¿de dónde salieron esos esquemas diferentes a los que se refiere el doctor Grillo? En agosto de 2010, él y Elizabeth Rodríguez – sucesora de aquél en la Dirección del DAFP–, en un balance de la reforma del empleo público de la Ley 909 de 2004, advierten que ésta tuvo, como en casi todas las reformas administrativas de los últimos setenta años, la participación de especialistas extranjeros: “Hacia el año 2003,

296 Entrevista a Fernando Grillo, ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 27 de noviembre de 2017.

el Departamento Administrativo de la Función Pública empezó a analizar propuestas para lograr una nueva concepción del empleo público en Colombia. Para tal efecto, recibió asesorías de consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras, la del profesor Rafael Jiménez Ascensio.²⁹⁷

Lo que se pretendía con la Ley 909 de 2004 era atender al mismo tiempo tres asuntos claves: los preceptos constitucionales relativos a la autonomía e independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil; los preceptos legales que establecen, entre las funciones del DAFP, la de apoyar a la Comisión del Servicio Civil; y los lineamientos de política pública de la banca multilateral en lo que respecta a la gerencia pública y la reducción de personal al servicio del Estado.

En cumplimiento de la Ley 909, se expidieron normas para asegurar que la competencia profesional fuera el principal criterio para el nombramiento en los cargos públicos; se crearon las comisiones de personal, la cuales se ocuparían de asegurar la aplicación del principio del mérito, y de “propender por una cultura de evaluación, capacidad y experiencia para el desempeño de los cargos”; se buscó asimismo que las unidades de personal elaboraran planes estratégicos de gerencia de recursos humanos. En lo que respecta al empleo, se buscó flexibilizar las plantas de personal, mediante la creación de empleos temporales; se intentó agilizar las desvinculaciones, y racionalizar el sistema de empleo público, con el fin de mejorar la eficiencia de la administración.²⁹⁸

Por otra parte, se logró poner en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil, conformada por tres miembros nombrados por concurso público, el cual estuvo a cargo de la Universidad Nacional y la ESAP. Dicho nombramiento era por un periodo de cuatro años de dedicación exclusiva y sin que los comisionados pudieran ser removidos o retirados

297 Elizabeth Rodríguez y Fernando Antonio Grillo, “Reforma del empleo público en Colombia”, en *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2010), 339.

298 Véanse al respecto los artículos 1 y 2 de la Ley 909 de 2004. Frídole Ballén (Comp.), *Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa* (Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil. Escuela Superior de Administración Pública, 2011), 23-24.

de sus cargos, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

De conformidad con el Artículo 8º de la ley, los requisitos para ser nombrado en la Comisión son: ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas afines a las funciones de la Comisión, con posgrado, y con experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de siete años. La misma ley dispuso que los miembros de la Comisión son empleados públicos que reciben el salario y las prestaciones correspondientes a un Ministro de Despacho.

Veamos por último las numerosas funciones que debe cumplir la Comisión del Servicio Civil:

1. Establecer los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa.
2. Acreditar a las entidades para la realización de los procesos de selección y establecer las tarifas para contratar los concursos.
3. Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de los empleos públicos de carrera.
4. Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa.
5. Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieran optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia.
6. Remitir a las entidades las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente.
7. Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes.

8. Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa.
9. Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin.
10. Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación de desempeño.
11. Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.
12. Recibir las quejas, reclamos y peticiones escritas, y en virtud de ellas, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias.
13. Resolver en segunda instancia las reclamaciones sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia.
14. Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera.
15. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.
16. Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos.
17. Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los primeros diez días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.²⁹⁹

Con este enorme listado de funciones, la preocupación de la administración Uribe Vélez era poner en funcionamiento una Comisión, que en ese momento no contaba con la capacidad operativa para ejercer sus

299 *Ibíd.*, 34-37.

funciones. El ex director de Función Pública, Fernando Grillo, se refiere al apoyo que le brindó a la Comisión el Departamento de Función Pública:

Quando se sancionó la Ley 909 de 2004, no había un artículo sobre presupuesto [...], pero había que poner en funcionamiento físicamente la Comisión. Como director de la Función Pública ordené que se fueran cincuenta o sesenta funcionarios del Departamento en comisión obligatoria [para apoyar a la Comisión]. [...] había que usar el poder del Estado para poner en funcionamiento la Comisión. Los computadores, todo lo que tenían en la Comisión eran prestados del DAFP. Les mandé incluso los carros de la Función Pública. Y acompañé [a los comisionados] al Ministerio de Hacienda, a la oficina de presupuesto, para que les dieran recursos.³⁰⁰

Por su parte, el comisionado Frídole Ballén, explica otros aspectos que revelan las dificultades que enfrentó la Comisión para la ejecución de su trabajo, resaltando también la falta de recursos:

Entre las grandes dificultades que sorteó la Comisión al principio, estaba, por ejemplo, la falta de información acerca del empleo público, o sea, la Comisión nunca pudo saber cuántos empleos de carrera había en el país, en los sistemas sujetos a su administración y vigilancia, y de esos, cuántos se encontraban en *vacancia definitiva*, es decir, no provistos por sistema de mérito [...] La Comisión no sabía ni cuántos, ni cuáles empleos había disponibles.

[...] El otro problema grandísimo, que tuvo que sortear la Comisión, fue el de la carencia de recursos: no tengo cómo probarlo, pero pareciera que deliberadamente se la hubiera creado para que no funcionara, para cumplir con un mandato constitucional del 1991. Entonces se la creó pequeña, sin planta de personal, sin presupuesto, sin recursos. La Comisión es autónoma e independiente, y debe funcionar con su propio presupuesto, pero nació con cero recursos y un presupuesto mínimo para funcionar.³⁰¹

Una vez que la Comisión entró en funcionamiento, el principal reto que debía enfrentar era el represamiento que durante años había tenido el acceso a la carrera administrativa, para cuya solución era necesario llevar

300 Entrevista a Fernando Grillo, ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 27 de noviembre de 2017.

301 Entrevista a Frídole Ballén, comisionado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, llevada a cabo el pasado 14 de febrero de 2018.

a cabo concursos para llenar alrededor de cien mil vacantes. Y aunque las recomendaciones que recibió la Comisión (de Función Pública, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, según lo explica la ex directora Elizabeth Rodríguez) era que "sacaran el concurso por sectores, por ejemplo se hace público el concurso de Defensa, y cuando éste haya avanzado se hace público el de Minas, y luego el de Salud..."³⁰², la Comisión decidió convocar un concurso para todas las vacantes, a través de la Convocatoria 01 de 2005, en el que los aspirantes no se inscribían a ocupar un cargo específico, de manera que una persona podía inscribirse, por ejemplo, si era bachiller, a un nivel asistencial, pero sin saber qué cargo iba a ocupar. Se trataba, pues, de un concurso extrañísimo"³⁰³. Se presentaron más de un millón doscientos mil aspirantes, de manera que "desbordó toda la capacidad [de la CNSC]; duró más de diez años y costó toda la plata del mundo".³⁰⁴

Con un panorama como este, se comprende que la reanudación de la carrera administrativa no consiguiera resultados muy prometedores. Al respecto, Germán Puentes se refiere al desempeño de la Comisión del Servicio Civil, cuatro años después de la entrada en vigor de la ley:

La Comisión no supo dimensionar y segmentar los problemas, como sí se hizo en ocasiones anteriores cuando se organizó el ingreso a la carrera administrativa, de tal suerte que se pudiera controlar y administrar el proceso. [...] No pudo actuar de manera oportuna en cumplimiento de los principios orientadores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, ni en la dirección que el artículo 130 de la Carta estipula, ni ha podido cumplir con lo preceptuado en la Ley 909 de 2004, no obstante que en una y otra parte se le otorga independencia, autonomía y capacidad de operación para que administre y vigile las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

302 Entrevista a Elizabeth Rodríguez Taylor, ex directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 6 de marzo de 2018.

303 Estas fueron palabras textuales del comisionado Frídole Ballén, durante la entrevista llevada a cabo el pasado 14 de febrero de 2018.

304 Entrevista a Elizabeth Rodríguez Taylor, ex directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 6 de marzo de 2018.

La Comisión no quiso actuar como se le ordenó que actuara, y dilató lo más que pudo el cumplimiento de sus obligaciones, sin que el Congreso, el único responsable de pedirle cuentas, lo hiciera. Se van a cumplir cuatro años de vigencia de la Ley 909 y de la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y es como si ésta no existiera.³⁰⁵

A todas esas dificultades, se suma un ambiente político hostil que ve en la autonomía de la Comisión, y en la consolidación del sistema de mérito, una amenaza a su influencia en el nombramiento de personas en cargos provisionales. La institucionalización de la carrera se ve afectada porque, como se verá a continuación, el legislador utiliza su poder para generar condiciones de ventaja a algunos servidores públicos, pese al carácter constitucional del estatuto de carrera como principal mecanismo para la provisión del empleo público en Colombia. Especialmente desfavorables para la institucionalización de la carrera administrativa son las disposiciones del Artículo 10 de la Ley 1033 de 2006:

Quando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección [...] y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando. La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran.

Para dar cumplimiento a lo consagrado en los incisos anteriores la Comisión Nacional del Servicio Civil queda facultada para que dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la expedición de la presente ley, realice los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta.³⁰⁶

305 Puentes, "Setenta años de intentos y frustraciones", 170-171.

306 República de Colombia, *Ley 1033 de 2006. Julio 18 de 2006.*

De este modo, La Ley 1033 de 2006 alteró aspectos importantes del marco normativo de la carrera administrativa. Y, desatendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, otorgó privilegios a los servidores provisionales, y socavó la seguridad jurídica de procesos de selección que estaba poniendo en marcha la Comisión, exceptuando de las pruebas a los servidores públicos vinculados en provisionalidad o en encargo y, en consecuencia, dejó en desventaja a las personas que aspiraban a ingresar al empleo público. Al respecto, es pertinente citar el concepto de Eduardo Gómez:

Expedir una ley contraria cuando hay avanzados niveles de desarrollo de la institución, altera no sólo la configuración de la carrera, sino su implementación o desarrollo, debido a que esta ley modificó las condiciones de un proceso de selección que ya se encontraba en marcha y con aproximadamente 620.000 personas inscritas, lo que genera pérdida de credibilidad de la ciudadanía en los procesos de selección, que se vio reflejado en una deserción de más del 50% de los aspirantes.

[Las disposiciones del Artículo 10] eximen a una población específica (aproximadamente 70.000 personas, entre 620.000 inscritos) de presentar una prueba sin más condición que tener seis meses de servicio en la administración u ostentar derechos de carrera [lo que] no corresponde a los preceptos constitucionales ni al diseño normativo que se venía configurando para que la igualdad y el mérito fueran las condiciones *sine qua non* de ingreso a la administración pública.³⁰⁷

Debido a las opiniones contrarias a estas disposiciones, debidamente sustentadas, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-211 de 2007, declaró inexecutable lo consignado en el Artículo 10 de la Ley 1033. Sin embargo, pese a las buenas intenciones de la Corte, esta sentencia hizo aún más difícil la inscripción y el ascenso en la carrera administrativa de los servidores públicos, al obligar, en aras del principio de igualdad, a que los concursos fueran públicos y abiertos a todos los ciudadanos. Veamos lo que dice al respecto el comisionado Frídole Ballén:

El tema tiene solución, yo creo que pasa por el marco jurídico. El pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el sentido de que todos

307 Eduardo Gómez, "Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia", 75-77.

los concursos deben ser públicos y abiertos, responde al desarrollo legislativo que se hizo del artículo 125 de la Constitución. Yo no creería que la Corte se oponga a un marco jurídico legal distinto. Me explico, en Colombia hoy tenemos una situación que es lamentable, pero que no le corresponde resolver a la Comisión del Servicio Civil. Por el marco jurídico que tenemos, la Corte Constitucional hizo una interpretación de la norma de que todos los concursos deben ser públicos y abiertos, ¿qué quiere decir todos? Se refiere a los concursos de ingreso y concursos de ascensos, lo cual es contraproducente para cualquier sistema de carrera en el mundo, porque en sí mismo mata el 50% de la carrera, si consideramos que el ingreso es un 50 y el ascenso es un 50, por decirlo así.

Entonces, tal y como quedaron las cosas, el concurso para la carrera administrativa se volvió únicamente un concurso de ingreso. Aun siendo servidor de carrera, cuando este asciende a otro cargo (ya teniendo una posición de mérito), tiene que competir como si fuera a comenzar desde cero; o sea, realmente es un reingreso a un empleo distinto. No tenemos hoy un sistema de ascensos.

Creo que se puede hacer un marco jurídico distinto, porque hay sistemas de carrera con elementos de mérito para el ingreso, y elementos y variables de mérito para el ascenso; y no los ha declarado inconstitucionales la Corte, ni han sido demandados; pongo ejemplos: el sistema de carrera docente, que es antiguo en Colombia; sucede también en la Fuerzas Públicas, en la Policía y el Ejército. Entonces, no se entiende cómo se puede hacer una lectura para un solo sector del servicio, que es la función pública en la rama ejecutiva del poder y otros órganos. Entonces, yo creo que el sistema sí se puede arreglar.³⁰⁸

De todo lo anterior se concluye que, si bien desde 1938 la carrera administrativa ha sido concebida como un mecanismo fundamental para la profesionalización del servicio civil, la Comisión del Servicio Civil ha enfrentado serias dificultades, técnicas y financieras, que han obstaculizado el ejercicio de sus numerosas y complejas funciones. Además, la profesionalización del servicio civil ha enfrentado obstáculos, tanto de carácter técnico como político y cultural, cuya superación se cuenta entre sus principales retos hacia el futuro.

308 Entrevista al doctor Frídole Ballén, Bogotá, 14 de febrero de 2018.

4.5. La reforma administrativa de 2011 y las nuevas funciones del DAFP

En agosto de 2010, al tomar posesión de su cargo como Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos hizo énfasis en la lucha contra la corrupción y en los principios de un buen gobierno:

Como en todas las naciones y sociedades, existe en Colombia otro sector tan ambicioso como despiadado que asecha y ataca desde las sombras. Se trata del flagelo de la corrupción.

Por eso, así como a los jefes terroristas los convertimos en objetivos de alto valor para localizarlos y neutralizarlos, vamos a perseguir y combatir a los corruptos que se roban los recursos de los colombianos. [...] Para ser más eficaces en este esfuerzo, presentaremos al Congreso un estatuto integral de lucha contra la corrupción, que consolide, coordine y fortalezca la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos.

Y que quede muy claro: Si alguien en su interior abriga la oscura intención de lucrarse con los bienes públicos, le advierto desde ahora que no trate de hacer parte del gobierno que hoy comienza.

Los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas presidirán las actuaciones del Gobierno nacional.

¡Vamos a gobernar en una urna de cristal! Ser servidor público será sinónimo de compromiso con el bien general, una tarea que convoque a los mejores ciudadanos, y a los más éticos, a trabajar por su país.³⁰⁹

En julio de 2011, once meses después de su posesión, el Presidente Santos sancionó la Ley 1474 de 2011³¹⁰, que ha sido denominada Estatuto Anti-Corrupción. Este nuevo estatuto contiene medidas administrativas, disciplinarias y penales contra la intromisión de intereses privados en la gestión pública; establece las funciones de las unidades de control interno

309 Discurso de posesión del presidente Juan Manuel Santos, pronunciado el 7 de agosto de 2000.

310 La Ley 1474 de 2011 puede consultarse en el Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funccionpublica.gov.co/eva/es/buscador?accion=busquedageneral&buscar=ley+1474+de+2011>

de cada entidad; hace más severos los controles en materia de fraude, soborno, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias; y crea mecanismos para llevar a cabo operaciones encubiertas con miras a contrarrestar y sancionar los hechos delictivos contra la administración pública.

Pero no fue este el único ámbito en el que concentró los esfuerzos de la primera administración de Santos. Para corregir los desajustes institucionales provocados por la reforma de 2002 y diseñar la nueva institucionalidad que se considera necesaria para la paz, el gobierno logró la aprobación, por parte del congreso, de la Ley 1444 de 2011³¹¹, que además de ordenar la escisión y reorganización de algunos ministerios y entidades nacionales, la creación de nuevos ministerios y agencias estatales, el congreso le otorgó al Presidente facultades extraordinarias, durante seis meses, “para crear, escindir, fusionar, suprimir, y determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de procedencia de departamentos administrativos, entidades y establecimientos de la administración pública nacional” y para hacer otra serie de cambios administrativos. Por ejemplo, en la aplicación de esta ley, se suprimió el DAS y se creó la Dirección Nacional de Inteligencia; se suprimió Acción Social y se creó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; se crearon la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, que se encargaría de la preparación normativa y control financiero de la administración, observando estándares internacionales –en consonancia con el objetivo del Gobierno de conseguir el ingreso de Colombia a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico–. También se creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. A propósito de esta reforma, la ex directora del DAFP Elizabeth Rodríguez dice lo siguiente:

Sacamos 101 decretos que le cambiaron la cara a este país en 2011. Son Decretos-ley, que crearon toda la institucionalidad para la paz [...] El presidente Santos logra meternos en la cabeza que la paz no era posible sin las entidades. [...] No había agencia para la reconciliación, no había para reinsertados, la institucionalidad no estaba lista. Entonces, se crea

311 La Ley 1444 de 2011 puede consultarse en el Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=42796>

toda esa institucionalidad para la paz, pero también la institucionalidad para la eficiencia.³¹²

En cuanto a la nueva institucionalidad para la paz, por medio de la Ley 1448 del 2011, más conocida como la Ley de Víctimas, se crearon la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otras entidades. Una visión distinta del Estado, para una sociedad en tiempos de paz, requería no solo una reestructuración de la Rama Ejecutiva y el fortalecimiento de las entidades territoriales, sino que también debía lograr, de acuerdo con los lineamientos políticos del presidente Santos, una mejor y más fluida coordinación entre las entidades estatales, y una atención oportuna y eficiente a los ciudadanos. Para conseguir estos objetivos se puso en marcha uno de los grandes retos del Departamento de la Función Pública: reducir y simplificar los trámites que hacían muy difícil la interacción entre la ciudadanía y el Estado.

La administración pública venía avanzando en la reducción y simplificación de los trámites administrativos con iniciativas que, desde 2005, crearon el repositorio de trámites y procedimientos para los usuarios y para la ciudadanía en general. En virtud de la Ley 962 de 2005, las entidades iniciaron la identificación y el registro de trámites, que ha sido una de las principales herramientas del Gobierno en Línea, mediante el Sistema Unificado de Información de Trámites (SUIT), proceso que permitió realizar el registro de los servicios y procedimientos administrativos.

En 2013, el DAFP asumió la administración y la operación del SUIT, en una nueva versión, que sin embargo le dio continuidad a un proceso cuyo eje central ha sido la racionalización de trámites para hacer más eficiente la gestión pública. Gracias al SUIT, desde el 2016 las entidades pueden realizar el registro de su estrategia de racionalización de trámites y efectuar el seguimiento y monitoreo en el sistema.

312 Entrevista a Elizabeth Rodríguez, ex directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 6 de marzo de 2018.

Asimismo, este registro permite cumplir paralelamente con lo establecido en la ley 1474 de 2011, que regula el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, y que ha sido un instrumento importante, especialmente desde la implementación del Programa para la Renovación de la Administración Pública (PRAP)³¹³, programa insignia de la primera administración de Uribe Vélez, cuyo énfasis fue la recuperación de la legitimidad del Estado, mediante una administración de carácter gerencial "cuyos principales presupuestos son una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano"³¹⁴. Este proceso se ha venido consolidando, mediante el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, creado por el Decreto 2623 de 2009, cuya coordinación y orientación ha estado en manos de Función Pública, con el objetivo de "fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la administración y los ciudadanos"³¹⁵. A ello también ha contribuido el Manual Único de Rendición de Cuentas, que se convirtió en un instrumento fundamental del DAFP para brindar asesoría a las entidades nacionales y territoriales.

Para la consolidación de una administración pública con orientación hacia el servicio al ciudadano, aparte del *Estatuto Anti-Corrupción*, por medio de la cual el Congreso otorgó al presidente Santos facultades extraordinarias para suprimir y reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública, ha sido importante el Decreto 19 de 2012³¹⁶, mediante el cual se busca celeridad y economía en las actuaciones administrativas, simplicidad en las diligencias, y la formulación de una política pública de racionalización de trámites en beneficio de la mencionada consolidación de una administración pública orientada hacia el servicio al ciudadano.

313 Véase al respecto, DNP, Resumen ejecutivo. *Programa de renovación de la administración pública. Resumen ejecutivo*. Apartes del informe del DNP al Congreso a 30 de junio de 2009.

314 Jaime Torres, "Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia", en Pedro Sanabria (Comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (Bogotá: Universidad de los Andes, Colciencias, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, 2015), 73.

315 República de Colombia, *Artículo 5 del Decreto 2623 de 2009, Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano*.

316 El Decreto 19 de 2009 puede consultarse en Gestor Normativo del DAFP: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45322>

Si bien es cierto que en los últimos años se han reducido los trámites que las personas o las empresas deben hacer ante una oficina pública, el esfuerzo por democratizar y mejorar la relación entre la ciudadanía y el Estado aún requiere de acciones pedagógicas, tanto entre los servidores públicos como ente los ciudadanos, para lograr una mejor comunicación e interacción entre unos y otros.

Más aún, los retos para el Departamento Administrativo de la Función Pública, como ha ocurrido durante su existencia, siguen siendo enormes, puesto que el mandato constitucional de 1991 y su reglamentación de los asuntos de la administración pública han hecho muy complejo y diverso el ámbito de intervención del DAFP. Así lo explica su actual directora, Liliana Caballero:

En Colombia, en el año 92, deja de llamarse Departamento Administrativo del Servicio Civil y pasa a denominarse *de la Función Pública*. Pero el cambio de nombre no es casual. Habla de una entidad que abarca mucho más y que incluye la perspectiva de la gestión.

Anteriormente, el Servicio Civil se centraba en garantizar el sistema de mérito a los servidores públicos. En 1992, se transforma en Departamento Administrativo de la Función Pública y asume otras funciones relacionadas con la organización y el funcionamiento del Estado. Por ejemplo, El DAFP debe autorizar, junto con el Ministerio de Hacienda, todas las modificaciones de las estructuras de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Además, los órganos de control, el Congreso y la Rama Judicial, nos piden mucha asesoría y acompañamiento en el tema de reformas estructurales. Otro asunto importante que también asume el DAFP es el tema salarial de los servidores públicos. En suma, el ámbito de la entidad pasa a ser un tema de Estado.

[Durante la década de 1990] se empieza a darle a Función Pública un carácter más técnico: se le asigna al Departamento la función de rendición de cuentas, la función de participación ciudadana en la gestión, la función de investigar sobre lo público. Pero muchas de esas funciones se fueron quedando escritas, por la escasa capacidad del Departamento para asumirlas. Se mantuvieron sus funciones tradicionales, que habían sido las de empleo público, esquemas institucionales y control interno, aunque sin cumplir bien las otras funciones, y sin adecuar al Departamento a lo que se esperaba de un ente como este, que, por decirlo de alguna manera, es el que gobierna la gerencia pública.

En el año 2003, el Departamento asume la dirección del control interno que, por mandato constitucional, deben tenerlo todos los entes del Estado. Desde entonces, Función Pública hace la evaluación del control interno a nivel estatal, de todas las ramas del poder público, y también de los órganos de control.

[Finalmente, en la reforma más reciente] se le dio mayor relevancia a la relación del Estado con el ciudadano. En primer lugar, a través de la Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano, atendemos la formación de veedores, la rendición de cuentas, la participación ciudadana en la gestión y trámites, es decir, todo lo que tiene que ver con el contacto del ciudadano con el Estado. En segundo lugar, creamos una Dirección de Gestión del conocimiento, porque en las entidades públicas se tiende a repetir lo que ya ha sido analizado: se repiten programas y el conocimiento se concentra en muy pocas personas.³¹⁷

En la actualidad, el Departamento de la Función Pública se hace cargo de funciones estratégicas como el diseño de políticas, la reforma de las estructuras de las entidades, el desarrollo de los sistemas de control interno, la gestión del talento humano, los derechos laborales de los servidores públicos, la estabilidad, el bienestar y la capacitación del funcionariado público. También funge como autoridad jurídica en materia de administración pública. En otras palabras, es una entidad moderna que se ha empeñado en cumplir a cabalidad sus funciones, en consolidar su rol en los territorios, y en fomentar la participación de los servidores públicos de Colombia en la construcción social de la paz.

De acuerdo con el informe de la Directora del DAFP al Congreso, correspondiente al periodo de junio de 2014 a junio de 2015,

Con el propósito de dar cumplimiento a la misión del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP relacionada con liderar la modernización y el mejoramiento continuo de las Instituciones Públicas y el desarrollo de sus servidores para afianzar la confianza en el Estado, y con el fin de dar respuesta a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un Nuevo País, orientado a construir una Colombia en paz, equitativa y educada, el DAFP ha encaminado su

317 Entrevista a Liliana Caballero, directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 26 de octubre de 2017.

gestión a la formulación y promoción de políticas para el mejoramiento permanente de la gestión administrativa pública, desarrollando para tal efecto instrumentos técnicos y normativos, diseñando y administrando sistemas de información que soportan la gestión pública y asesorando, acompañando y formando a los sectores, entidades y servidores públicos del orden nacional y territorial para su correcta aplicación.

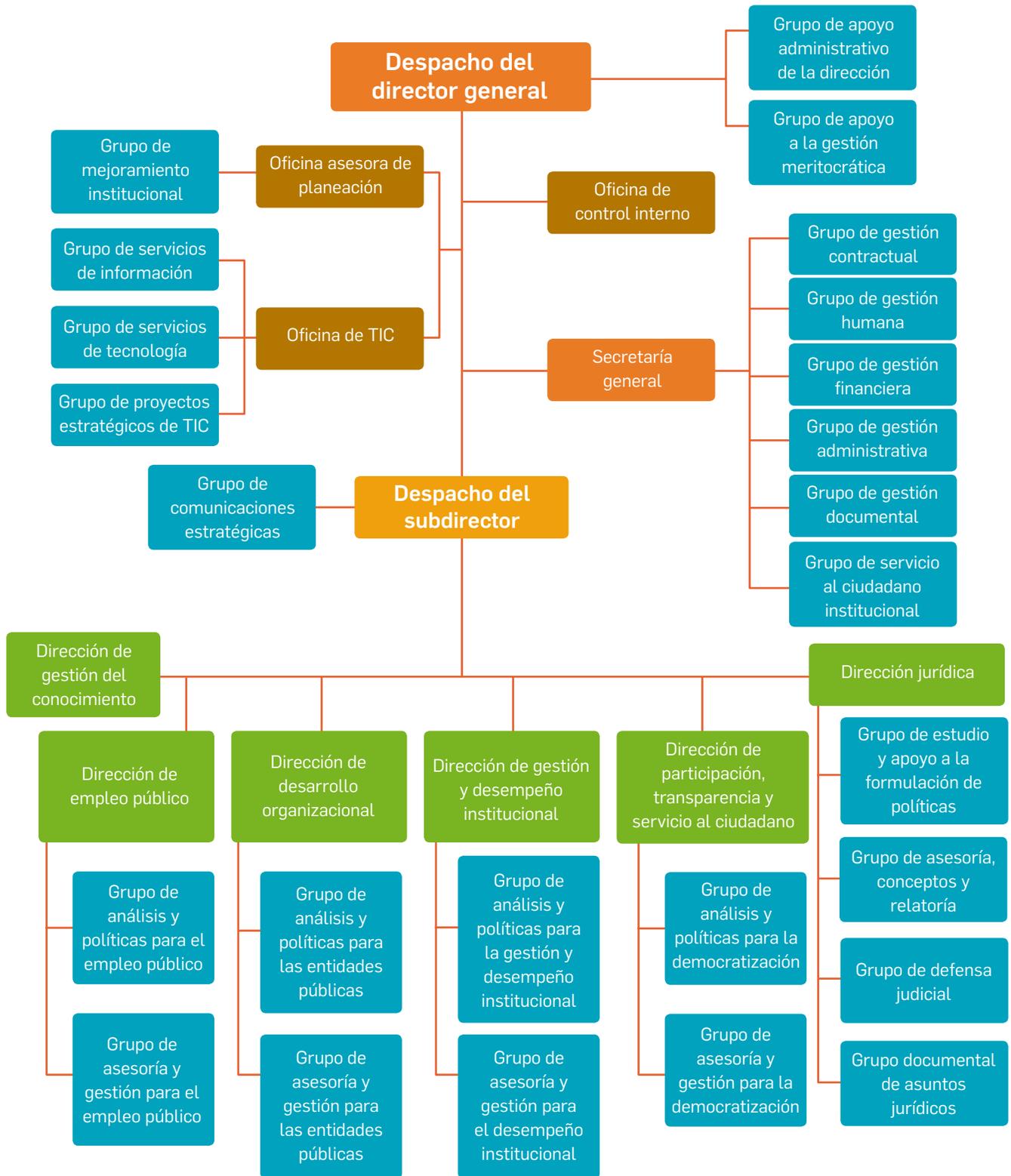
Adicionalmente, para el período comprendido entre el 2014 y 2018 la entidad priorizó la meta de aumentar la confianza en el Estado y sus servidores a partir de 5 estrategias a saber: 1. Recomendaciones OCDE sobre empleo público implementadas. 2. 25.000 empleos formalizados (reducción de provisionales y contratistas). 3. Sistema Único de Gestión Pública e Índice Sintético de Valoración de Gestión implementados. 4. Fortalecimiento Institucional en 3 sectores claves para la construcción de paz y 30 municipios de postconflicto. Y 5. Códigos de Buen Gobierno y Ética implementados en 203 entidades del orden nacional y 6 entidades territoriales.³¹⁸

Y para llevar a cabo su trabajo, en los ámbitos técnico, jurídico, normativo y pedagógico, y avanzar en la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, la estructura de Función Pública fue reformada en aplicación del Decreto 430 de 2016³¹⁹, como lo ilustra su actual organigrama.

318 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe al Congreso junio 2014 – junio 2015* (Bogotá: DAFP, 2015), 8.

319 República de Colombia, *Decreto 430 de 2016. 9 de marzo de 2016*.

Estructura actual del DAFP



- FUNCIÓN PÚBLICA -

Fuente: DAFP. Memorias al Congreso. Julio 2015 - Junio 2016.

Como ocurrió también en otros periodos de modernización de la administración pública en Colombia, siguiendo orientaciones y recomendaciones de organismos internacionales en materia de empleo público y de gerencia pública, en este caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), además de los lineamientos del Gobierno sobre Paz, Posconflicto y Buen Gobierno, durante el periodo 2014-2018, la entidad priorizó la meta de aumentar la confianza en el Estado y en sus servidores.³²⁰

De este modo, la gestión estratégica del talento humano, la implementación de los modelos de evaluación orientados al cumplimiento de objetivos y metas, el fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del orden nacional, los procesos de capacitación a los servidores públicos en Pedagogía de Paz –y otros también en materia de control social a la gestión pública–, la puesta en marcha de los sistemas de información y la implementación de las recomendaciones de la OCDE, tanto en materia de control interno como en la gestión del empleo público, junto con el fortalecimiento institucional para la construcción de paz, han sido los principales objetivos de la actual Función Pública.

¿Qué se ha conseguido durante la actual administración?

Entre los logros que reporta el DAFP para el periodo 2014-2017, sobresale el hecho de que, atendiendo a la *MegaMeta* establecida por el Presidente Santos de racionalizar 800 trámites en el cuatrienio 2014-2018, con la asesoría de Función Pública, se consiguió la simplificación de 1.103 trámites entre los cuales se destacan la reducción del trámite para lograr beneficios en salud a personas en proceso de reintegración, la eliminación del pago del duplicado de los documentos de identidad para miembros de comunidades indígenas, el aumento de canales y puntos de pago para la obtención del Certificado de Tradición y Libertad de bienes inmuebles, la eliminación del requisito de presentar certificado de cuenta bancaria para la expedición del RUT para personas jurídicas, así como la creación en

320 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe al Congreso junio 2014 – junio 2015*. (Bogotá: DAFP, 2015), 8.

Bogotá del nuevo SuperCade de Engativá, que involucra doce entidades –tanto nacionales como distritales– y donde se pueden efectuar más de 130 trámites y servicios en un solo lugar y para beneficio de la ciudadanía.

Sobre los resultados de la actual administración, el Departamento también subraya los siguientes:

5.890 practicantes en la iniciativa Estado Joven, que vincula a las nuevas generaciones con el ambiente de enaltecimiento del servicio público.

16 entidades participantes y 16.683 servidores públicos beneficiados en el *Plan de Bienestar Servimos*.

El aumento de los registros de bilingüismo en el servicio público, pasando de 515, en 2015; a 3.535, en 2016; y a 5.050, en 2017.

En materia de capacitación, destacan las mil becas de pregrado y posgrado en la ESAP; 82 becas virtuales para programas de Maestría, en el marco del programa UNIR; 33 becas internacionales por medio del convenio con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; y la puesta en marcha de diez diplomados de Alta Dirección del Estado.

Completa actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación.

En materia de gerencia pública, se ha adelantado la estrategia *Equipos Transversales*, que ha involucrado a 1.761 servidores en el orden nacional y territorial (secretarios generales, jefes de planeación, jefes jurídicos, jefes de talento humano), en 66 encuentros presenciales, y manteniendo comunicación virtual en la red de servidores en el nivel de gerencia pública, para avanzar en la coordinación efectiva hacia la modernización del Estado y de la administración pública.

100% de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, 724 entidades territoriales –y 55 entidades ubicadas en los municipios de posconflicto– con información completa en el SIGEP.³²¹

321 El registro de estos logros puede encontrarse en una impresión de gran formato que se encuentra en el primer piso de la entidad y que a diario puede ser observada y consultada por los servidores públicos que trabajan en la entidad, así como por cualquier persona que visite el edificio.

Del amplio listado de acciones y logros alcanzados en los años recientes, concentraremos el análisis en tres aspectos que distinguen el periodo que va desde 2014 hasta mediados del 2018. Primero, el aporte de la entidad a los procesos de construcción de paz; segundo, el cambio en la perspectiva de trabajo en el fortalecimiento institucional en los territorios; y tercero, la gestión pública para hacer más efectivo y eficiente el trabajo del Estado, principalmente por medio del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Función Pública en los procesos de construcción de paz

Durante la primera administración del presidente Juan Manuel Santos, la Dirección del DAFP siguió a cargo de la doctora Elizabeth Rodríguez Taylor, quien había sido nombrada por el presidente Álvaro Uribe Vélez, en 2008, reemplazando al doctor Fernando Grillo. En la entrevista que nos concedió la actual directora –Liliana Caballero– nos contó por qué aceptó hacer parte del segundo mandato de Juan Manuel Santos:

En el primer gobierno de Santos no había aceptado ninguno de los ofrecimientos que me hicieron, y en este segundo período, muy comprometida –como lo he estado, como lo estoy y como lo estaré hasta que se pueda– con la paz, acepté. Ese fue uno de los motores por los cuales me hice cargo de la dirección de este departamento.³²²

Recuérdese que desde el 2012, el Gobierno adelantó conversaciones de paz con la que, en ese entonces, aún era una organización insurgente –las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Y que el 26 de septiembre de 2016, fue firmado el Acuerdo de la Habana, el cual sería ratificado con algunas modificaciones por el Acuerdo del Teatro Colón, firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

En el contexto de las negociaciones de paz, la Dirección del DAFP consideró de suma importancia que los servidores públicos conocieran la política de paz, y que las entidades públicas adelantaran acciones para la

322 Entrevista a Liliana Caballero, directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 26 de octubre de 2017.

construcción de la paz en los territorios. En consecuencia, la entidad desarrolló una estrategia de *Pedagogía de Paz*, por medio de la cual fueron formados alrededor de noventa mil servidores públicos, mediante diferentes acciones (exposiciones itinerantes, charlas, talleres, encuentros nacionales y regionales y actividades virtuales). También se encargó de promover la postulación de “experiencias de de paz”, al *Premio Nacional de Alta Gerencia* en el 2016, en temas como “la promoción del desarrollo territorial, inclusión y reconciliación y una Estado al servicio de la ciudadanía”, para el cual se presentaron 147 experiencias. Entre las entidades participantes, el jurado premió a la Alcaldía La Montañita, la Gobernación del Meta y a la Corporación de la Industria de la Aeronáutica Colombianas (CIAC).³²³

Respecto del fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz, la entidad reporta –en su informe de gestión presentado en enero de 2018– que durante 2017 se llevaron a cabo talleres de fortalecimiento de capacidades para la construcción de paz en veinte municipios con zonas veredales transitorias de concentración de ex combatientes –en zonas rurales de departamentos como Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare y Antioquia–, que contaron con la participación de 600 personas, entre servidores públicos y líderes sociales; y registra también, en ese mismo informe, que, entre mayo y julio de 2017, la entidad capacitó a más de 350 servidores públicos en materia de institucionalidad para la implementación del acuerdo.³²⁴

Se expidió además el Decreto Ley 894 de 2017³²⁵, denominada *Ley de empleo público para la Paz*, cuyo propósito es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final de paz. Entre las consideraciones de este decreto, se mencionan “la necesidad de desconcentrar de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial –principalmente en los municipios priorizados por la existencia de zonas veredales transitorias

323 Véase al respecto Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe al Congreso. Junio 2016 – Junio 2017*, 12, 13 y 20.

324 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe de gestión año 2017* (Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018), 9-10.

325 República de Colombia, *Decreto 894 de 2017. 28 de mayo de 2017*.

de concentración de ex combatientes, o en los que se presente una alta presencia de cultivos ilícitos-, de manera que éstos se puedan adelantar en forma más ágil y sostenible, y adoptando un enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población de los municipios priorizados".

Tanto la posibilidad de que la Comisión desconcentre y delegue tales funciones en los entes territoriales, como el enfoque diferencial, son autorizados por los artículos primero y cuarto del Decreto Ley 894 de 2017, en tanto que el Artículo quinto establece un sistema de nomenclatura, así como los requisitos, las competencias, los salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos de los municipios priorizados. Por último, el decreto dispone la creación de un sistema de estímulos para los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz.

De otro lado, para la implementación del Acuerdo de Paz, el DADP, a finales del 2016, inició un levantamiento de información para identificar los actores y los trámites requeridos para el desarrollo de los cinco puntos del Acuerdo, con el fin de planear una intervención integral de racionalización de trámites. Este proceso implicó la priorizaron de 46 trámites según criterios como la población beneficiaria (dividida entre excombatientes, víctimas del conflicto armado interno, comunidades étnicas, campesinos, asociaciones rurales y población vulnerable), punto del acuerdo para cuyo cumplimiento se establecen los respectivos trámites y la entidad responsable.

Función Pública avanzó asimismo en los acercamientos a las dependencias responsables de implementar y optimizar los trámites para población vinculada con los procesos de cumplimiento de los acuerdos, a saber: la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Reincorporación y Normalización, la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Agricultura.

Además, y de acuerdo con lo pactado con las Farc sobre participación política, Función Pública asumió la obligación de crear mecanismos de

información y garantizar la publicidad y transparencia en la implementación del Acuerdo, y de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de las entidades públicas. Para ello desarrolló el Sistema de Rendición de Cuentas, como una de las acciones del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, con el propósito de articular un conjunto de actores, directrices y herramientas para rendir cuentas sobre la implementación del Acuerdo, facilitando el acceso a información y generando espacios de diálogo efectivos en torno al proceso de paz.

Y con fundamento en la Ley 1757 de 2015, y en el desarrollo del Acuerdo de Paz y de los compromisos en el Sistema de Derechos Humanos, Función Pública elaboró la versión actualizada del Manual Único de Rendición de Cuentas con enfoque en derechos humanos y paz, sistematizando de esta manera los lineamientos conceptuales y metodológicos para formular e implementar estrategias de rendición de cuentas en el marco del posconflicto. Se trata de una actualización que introdujo nuevas herramientas para la definición de los contenidos de las estrategias de rendición de cuentas. A partir de entonces, las entidades deben rendir cuentas sobre los resultados de su gestión, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Así pues, con acciones de capacitación y acompañamiento en los territorios, y con el diseño normativo y la coordinación interinstitucional en asuntos de racionalización de trámites y rendición de cuentas (con perspectiva de derechos humanos), el DAFP ha participado activamente en el proceso de construcción de paz.

Entre las herramientas más importantes de Función Pública en los territorios, sobresale el *Espacio virtual de Asesoría-EVA*, creado por actual administración, gracias al cual la entidad ha venido cumpliendo su función de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales. Su presentación en público se hizo el 17 de diciembre de 2015. Antes de la creación de este *espacio virtual*, la entidad cumplía su rol en los territorios con base en la demanda, es decir, respondiendo las inquietudes y los requerimientos de las entidades públicas existentes en los territorios, contando para ello con pocos recursos técnicos y presupuestales.

Actualmente, Función Pública asesora a los entes territoriales no solo en los asuntos que estas demandan, sino que a través de EVA ofrece asesoría en los asuntos de su competencia. De acuerdo con la doctora Liliana Caballero, la entidad ha diseñado metodologías para llevar la Función Pública a los territorios y facilitar el fortalecimiento institucional en las regiones, incluyendo herramientas virtuales:

Hemos logrado tener mucha información de base de las alcaldías y las gobernaciones para poder saber qué necesitan, dónde están, qué requieren. Nos hemos ganado un espacio muy grande en el territorio. En este último año [2017] hemos estado en más de 700 entes territoriales, con estos programas, que luego siguen con la tecnología que facilita hacer teleconferencias y trabajo por correo electrónico. Tenemos además una herramienta muy importante que es EVA, Espacio Virtual de Asesoría, que es muy útil para los servidores públicos en los territorios.³²⁶

Entre las estrategias para mejorar la calidad y la oportunidad con la que las entidades de la administración pública prestan sus servicios a los ciudadanos en todo el territorio nacional, EVA permite realizar consultas en diversos temas como empleo público, gerencia pública, gestión y desempeño institucional, modelo integrado de control interno, Sistema de Información y Gestión del Empleo Público-SIGEP, participación ciudadana, transparencia, trámites, rendición de cuentas, servicio al ciudadano, paz, manual de funciones, régimen laboral, entre otros. EVA cuenta además con una biblioteca virtual y un gestor normativo que tiene incorporados más de 19.000 documentos entre los que se encuentran leyes y decretos reglamentarios, códigos y estatutos de la administración pública, jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia y conceptos emitidos por Función Pública.

A través de EVA el DAFP ofrece cursos virtuales y un servicio de chat, por medio del cual los servidores públicos y las entidades pueden recibir orientación en tiempo real por parte de expertos y asesores jurídicos. Mediante esta oferta, la entidad ha logrado aumentar y mejorar el apoyo al fortalecimiento de los entes territoriales, sorteando para ello las

326 Entrevista a Liliana Caballero, directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 26 de octubre de 2017.

dificultades de interacción entre la administración central y los territorios. De la utilidad de esta herramienta da cuenta el que, en 2017, EVA registró más de un millón de visitas.³²⁷

Otra estrategia fundamental de Función Pública ha sido la ejecución de nuevas acciones en materia de Control Interno, Planeación y Gestión, para mejorar eficiencia y eficacia de la administración estatal.

Desde los primeros años del siglo XXI, especialmente a partir de la promulgación del Decreto 1599 de 2005, el Gobierno Nacional y, en particular, el Departamento Administrativo de la Función Pública, han impulsado la adopción de un Modelo de Control Interno que se base en los principios de autocontrol, autogestión y autorregulación.

Con el propósito de avanzar en la eficiencia y la eficacia del Estado, en 2014 la entidad actualizó ese Modelo por medio del Decreto 943 de 2014³²⁸, promoviendo el buen desempeño de las entidades del orden nacional mediante la activación del Modelo Estándar de Control Interno-ME-CI, el cual le permitiría al DAFP fomentar en las entidades una "cultura de responsabilidad y de control razonable de su gestión".³²⁹

Y en 2017, atendiendo al mandato de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se adoptó el Plan de Desarrollo 2014-2018 (Decreto 1499 de 2017)³³⁰, se ordenó la articulación entre el Modelo Integrado de Control Interno y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG, definido este como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, el cual fue creado por mandado de Decreto 2482 de 2012. De acuerdo con este decreto, "el Modelo de Planeación y Gestión permite la implementación de mecanismos para reducir los costos operativos

327 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe al Congreso 2017*, 71.

328 República de Colombia, *Decreto 943 de 2014, Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno*.

329 Véase al respecto Departamento Administrativo de la Función Pública, *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano*. (Bogotá: DAFP, 2014).

330 República de Colombia, *Decreto 1499 de 2017, Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015*.

del Estado sin comprometer la transparencia, la responsabilidad en el uso de los recursos públicos y el fomento de buenas prácticas administrativas, con el objetivo de consolidar, en una única herramienta, los elementos para que la administración pública funcione de manera eficiente y transparente, mediante la articulación de los sistemas de gestión y de control interno".³³¹

En noviembre de 2017, se aplicó por primera vez este nuevo instrumento, con el fin de identificar la línea base a partir de la cual las entidades deben emprender acciones para el mejoramiento de su gestión y desempeño. Según los reportes del equipo de Función Pública, en esta medición participaron 3.800 entidades nacionales y territoriales así: el 94% de las entidades nacionales y el 62% de las entidades territoriales.

En suma, el Gobierno de Juan Manuel Santos, advirtiendo que el reto de la construcción social de la paz requiere el fortalecimiento de la presencia y de la confianza institucional, y que éste no se logra exclusivamente con la promulgación de leyes, decretos e instrumentos técnicos, presenta el MIPG como una herramienta de cambio cultural, es decir, de modificación de comportamientos y generación de hábitos distintos en las entidades nacionales y territoriales, buscando "aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas [fomentando] servidores y ciudadanos que dialogan, dirimen dilemas y participan activamente en la gestión de los asuntos públicos, el control social y la rendición de cuentas".³³²

De acuerdo con el balance presentado por el Gobierno, el "MIPG ha permitido la articulación del trabajo de diez entidades: Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Contaduría General de la Nación, Agencia Colombia Compra Eficiente, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Archivo General de la Nación y Departamento Administrativo de la Función Pública, en 16 políticas, consiguiendo así reducir el

331 Véase al respecto Presidencia de la República, *Manual operativo del Sistema de Gestión MIPG* (Bogotá: Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, 2017)

332 *Ibíd.*, 13.

tiempo y el esfuerzo dedicado a la planeación y los reportes, facilitar los procesos de evaluación y seguimiento de políticas, adecuar las decisiones y las acciones a la realidad de cada entidad, promover la articulación de políticas y de planeación y de gestión estatal, así como guiar la toma de decisiones hacia el cumplimiento de las metas estratégicas en materia de transparencia, servicio al ciudadano y mejoramiento de la gestión pública, con integridad y calidad en el servicio".³³³

Se trata, por supuesto, de otro ámbito de la administración pública que requiere mucho más de lo que se ha alcanzado hasta el momento. Un cambio cultural que modifique actitudes y valores muy arraigados entre los servidores públicos y la ciudadanía requiere de estrategias pedagógicas y acciones sistemáticas en el mediano y largo plazo.

Y en lo que respecta a la meritocracia en el alto gobierno, sobresale la evaluación de las hojas de vida de numerosos candidatos para cargos directivos de libre nombramiento y remoción. Por ejemplo, entre junio de 2015 y junio de 2016, fueron evaluadas las hojas de vida de 2.379 personas para los diferentes niveles jerárquicos.³³⁴

Los sistemas de información sobre el personal estatal

Entre las limitaciones que históricamente ha presentado la administración pública colombiana, sobresale la carencia de sistemas confiables de información estadística, que permitan fundamentar adecuadamente las políticas públicas y ejercer un adecuado control de las actividades de las entidades oficiales. Al respecto, el informe sobre la reforma del Estado en la primera década del siglo XXI, presentado por el Departamento Nacional de Planeación, incluye una observación del entonces vicepresidente de la República, Francisco Santos, sobre los sistemas de información del Estado, en la que pone de presente la relación entre la carencia de datos confiables y la corrupción:

333 Balance presentado por el presidente Juan Manuel Santos en la sede del DAFP el pasado 12 de marzo de 2018.

334 DAFP, *Memorias al Congreso*, Junio de 2015 a junio de 2016, 16.

En muchos de nuestros países –dice Francisco Santos– la corrupción se nutre de la ausencia de información o de la debilidad de las estructuras del Estado al no tener datos exactos para realizar control sobre temas como la cantidad y destino de presupuestos, la administración de impuestos, la contratación, importaciones y exportaciones, entre muchos otros. [...] El panorama que teníamos era de absoluta debilidad en materia de información.³³⁵

Ahora bien, en cumplimiento de lo dispuesto sobre el sistema de información del empleo público por la Ley 909 de 2004, se rediseñó el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, que había sido creado por la Ley 489 de 1998, y se amplió su cobertura a las entidades de la Rama Ejecutiva, a los organismos de control, a la organización electoral y a las entidades autónomas de la administración pública. Esta ley también estableció la estructura del “subsistema de gestión de recursos humanos”, que debe llevar el registro del número de empleos públicos, trabajadores oficiales y contratistas.

A su vez, mediante el Decreto 3246 de 2007, se añadieron funciones al subsistema de gestión de personal, y se asignó a los jefes de control interno la responsabilidad de hacer seguimiento permanente para que la respectiva entidad cumpliera las obligaciones de registrar información veraz y oportuna³³⁶. Finalmente, el Decreto 1409 de 2008, reglamentó la Ley 909 de 2004, con el fin de lograr una adecuada implementación del Sistema General de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), y encargó al Departamento de la Función Pública de realizar la fase de prueba.³³⁷

El SIGEP fue diseñado para simplificar la obtención y producción de información relacionada con la estructura, la planta de personal, la nomenclatura y la escala salarial de las entidades estatales, a través del acceso de los servidores públicos y de los contratistas del Estado al *Portal de*

335 Francisco Santos, “Memorias de la reforma a los sistemas de información del Estado”, en Diana Alejandra Remolina (Coord.), *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2010), 299.

336 El Decreto 3246 de 2007 puede consultarse en el Gestor Normativo: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86135>

337 El Decreto 1409 de 2008 puede consultarse en el Gestor Normativo: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30109>

autoservicio, para el registro de sus hojas de vida. También permite actualizar la información sobre novedades que soportan los procesos de vinculación, traslados, encargos, retiros y otras situaciones administrativas.

De acuerdo con el informe presentado al Congreso, en 2008, por el entonces Director del Departamento de la Función Pública, Fernando Grillo, la entidad se encontraba implementando el SIGEP, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Para entonces se estimaba que dicho sistema estuviera en pleno funcionamiento a mediados de 2009, pues apenas estaba en la fase correspondiente al levantamiento de requerimientos funcionales y técnicos.³³⁸ Pero el cabal funcionamiento de este tipo de sistemas de información, que por lo general son más complejos y difíciles de implementar de lo que se estima en los planes de trabajo, en las leyes y en los decretos, ha tardado mucho más tiempo del estimado por el doctor Grillo.

Al respecto, vale citar una anécdota de la ex directora de Función Pública, Elizabeth Rodríguez, quien había sido la sucesora de Fernando Grillo:

Grillo no logra entregar el sistema de información; entonces a mí me toca el último año y medio del Gobierno del Presidente Uribe, quien me dice: «Me voy a ir, estuve ocho años, desde la llamada, y no hemos podido saber cuántos funcionarios hay».

Lo que establecía la Ley 909 en materia de información de personal era *divino*, pero en la práctica no servía. [...] Entonces sacamos el Decreto 2842 de 2010, que fue promulgado el 5 de agosto de 2010, ¡Dos días antes de terminar el Gobierno!, pues el Presidente Uribe me había advertido: «Elizabeth, no me puedo ir sin sacar ese decreto».

Pero, para poder promulgarlo, yo tenía que recibir el sistema de parte de los contratistas internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo me ayuda, y lo recibí el 4 de agosto; el 5 saco el decreto y el 7 se va Uribe. Así que cuando el Presidente Santos me dice que me quedo en [la Dirección del DAFP], me toca volver ese decreto una realidad.³³⁹

338 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe al Congreso de la República 2008* (Bogotá: DAFP, 2008), 16.

339 Entrevista a Elizabeth Rodríguez, ex directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, llevada a cabo el pasado 6 de marzo de 2018.

A partir de entonces, según Elizabeth Rodríguez, el DAFP tuvo que elaborar el marco institucional que hiciera obligatorio el uso del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público. De acuerdo con el informe presentado al congreso en 2014 por la Directora de Función Pública, Elizabeth Rodríguez, entre 2009 y 2011 se continuaron las etapas de diseño e implementación del Sistema, y en 2012 se inició el ingreso de la información. Al parecer, en 2014 se había alcanzado el 80% de implementación del Sistema, con un total de 394.169 hojas de vida incluidas.³⁴⁰

Aunque el DAFP es la entidad encargada de dar los lineamientos sobre modernización de las plantas de personal, y de ejecutar políticas de planeación del recurso humano, haciendo uso de sistemas de información de empleo público estables y en coordinación con las entidades públicas, todavía hay mucha falencia en esa materia.

Según parece, uno de los mayores obstáculos para el buen funcionamiento del SIGEP ha sido la incompreensión de la burocracia estatal en lo que respecta a la importancia de la información como soporte de las políticas y las acciones gubernamentales. Los objetivos en esta materia se han concentrado en hacer obligatoria la inclusión de la hoja de vida de todos los empleados públicos del orden nacional y de los contratistas del Estado, objetivos que, en junio de 2018, como veremos más adelante, aún están lejos de cumplirse, sobre todo en las entidades territoriales.

Sobre los avances y las dificultades del SIGEP ente 2014 y 2015, la doctora Caballero, en su Informe al congreso en el 2105, dice lo siguiente:

Con el propósito de dar cumplimiento con la misión del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP relacionada con liderar la modernización y el mejoramiento continuo de las Instituciones Públicas y el desarrollo de sus servidores para afianzar la confianza en el Estado, y con el fin de dar respuesta a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un Nuevo País, orientado a construir una Colombia en paz, equitativa y educada, el DAFP ha encaminado su gestión a la formulación y promoción de políticas para el mejoramiento

340 Departamento Administrativo de la Función Pública, *Informe al Congreso 2010-2014* (Bogotá: DAFP, 2014), 37-44.

permanente de la gestión administrativa pública, desarrollando para tal efecto instrumentos técnicos y normativos, diseñando y administrando sistemas de información que soportan la gestión pública y asesorando, acompañando y formando a los sectores, entidades y servidores públicos del orden nacional y territorial para su correcta aplicación.

Adicionalmente, para el período comprendido entre el 2014 y 2018 la entidad priorizó la meta de aumentar la confianza en el Estado y sus servidores a partir de 5 estrategias a saber:

1) Recomendaciones de la OCDE sobre empleo público implementadas; 2) 25.000 empleos formalizados (reducción de provisionales y contratistas); 3) Sistema Único de Gestión Pública e Índice Sintético de Valoración de Gestión implementados; 4) Fortalecimiento Institucional en tres sectores claves para la construcción de paz y en 30 municipios de pos conflicto; Y 5) Códigos de Buen Gobierno y Ética implementados en 203 entidades del orden nacional y 6 entidades territoriales.

A la fecha [2015] son 347 instituciones que ya forman parte del SIGEP, de las cuales 156 son del orden nacional y 191 del orden Territorial, con las cuales se ha logrado paulatinamente el ciclo de compromisos del Departamento acorde con el Plan de Despliegue.

Si bien existen 347 instituciones que a la fecha forman parte del SIGEP, en el sistema existe información en diferentes niveles de completitud de 6.274, de las cuales 277 son del orden nacional y 5.997 del orden territorial.

En el SIGEP se tiene el registro de 333.575 hojas de vida vigentes en entidades del orden nacional, de las cuales 14.475 hojas de vida estaban vinculadas a algún empleo y 49.692 tenían vinculación vigente como contratista. Adicionalmente se registraron 283.055 declaraciones de bienes y rentas vigentes.

Se debe trabajar enfáticamente en ciertas situaciones que pueden en algún momento entorpecer el logro de las metas propuestas, tales como:

- Falta de gestión de las instituciones públicas en el ingreso de información veraz y oportuna, a los subsistemas de SIGEP, afectando su implementación.
- Inestabilidad en la plataforma tecnológica del SIGEP.
- Rotación del personal capacitado y/o asesorado de las instituciones por el Departamento.

- Falta de herramientas tecnológicas en las Instituciones Públicas que permitan el acceso y gestión del Sistema.

En lo que resta de este periodo se tiene como meta:

- 272 entidades públicas del Orden Nacional (incluye todas las Ramas y otros organismos) con toda la información cargada y actualizada en el SIGEP, hasta el módulo de vinculación.
- 300 entidades del Orden Territorial con toda la información cargada y actualizada en el SIGEP, hasta el módulo de vinculación.
- Un diagnóstico técnico y funcional del SIGEP.

No obstante los esfuerzos del DAFP para perfeccionar y consolidar el SIGEP, todavía existen serios vacíos que revelan, entre otros problemas, la deficiencia en los archivos institucionales y la discontinuidad, no tanto en las políticas de empleo público, como en los instrumentos y la nomenclatura utilizados para el registro sistemático de la información sobre el empleo público, lo cual hace muy difícil construir series estadísticas confiables y comparables en el tiempo. También es evidente la resistencia de los servidores públicos a registrar y actualizar sus hojas de vida en el SIGEP, resistencia que al parecer es aún mayor entre los servidores de las entidades territoriales.

Respecto de la escasa información sobre el empleo público del orden territorial, la doctora Liliana Caballero y el Director de Empleo Público del DAFP, doctor Francisco Camargo, dicen que debido a la autonomía de estas entidades el DAFP no puede obligarlas a que pongan y actualicen la información en el SIGEP.

Ahora bien, de las deficiencias y dificultades técnicas que en el 2009 presentaba el sistema de información sobre el empleo público administrado por el DAFP, da cuenta una evaluación de la política de empleo público, hecha por la Contraloría General de la República en el 2009:

La entidad encargada de administrar la información del empleo público en Colombia es el DAFP, el cual la consolida a través del Sistema Único de Información de Personal (SUIP). Sin embargo, debido a inconvenientes técnicos ocasionados porque no fue posible la transferencia de los archivos de 2005 y anteriores, que reposaban en medios magnéticos a los

que no se puede acceder con las herramientas de hardware modernas, en la actualidad no se puede acceder al registro histórico de servidores públicos durante el período 2000-2004

Por esta razón en el presente estudio se asumen como referencia los datos presentados por la Presidencia de la República para la justificación del anteproyecto del presupuesto General de la Nación, específicamente la proyección de gastos de personal; el cálculo se realiza con base en los cargos ocupados más el incremento de personal proyectado, aplicando el incremento salarial con el IPC de la inflación esperada.

Como se anotó anteriormente esta información está disponible desde 2004 y contiene la consolidación de las plantas de personal por sectores; incluye la entidad líder y sus entidades adscritas y vinculadas incluidas en el Presupuesto de la Nación. Están relacionadas en dos grupos el primero de los cuales contiene las entidades del Gobierno central y sus establecimientos públicos, rama ejecutiva, defensa y seguridad y las otras ramas y órganos públicos; el segundo grupo comprende universidades públicas y aquellas que se desempeñan en las áreas de educación y salud y son remuneradas con el Sistema General de Participaciones (SGP).³⁴¹

Respecto de la información estadística sobre el empleo público, la Comisión del Gasto y la Inversión pública, en su informe de 2017, señaló “tres grandes tipos de limitaciones: i) serias dificultades para medir el tamaño y las características del empleo público y su costo, ii) debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública, y iii) problemas asociados con la gestión del recurso humano y la rigidez legal de las relaciones laborales en el sector público, en especial en lo relacionado con decisiones de retiro del servicio por parte del empleador. Las dificultades para identificar el tamaño del empleo público y su costo se asocian con las limitaciones de información e incoherencia en la misma que llevan a estimar la proporción del empleo público en el total de empleo entre 4% y 5.3%, porcentajes bajos en comparaciones internacionales. Estas cifras podrían estar afectadas porque una parte importante de los trabajadores del sector público está vinculado a través de contratos de prestación de servicios y contratación directa en rubros que se clasifican como transferencias o inversión para

341. Contraloría General de la República, *Evaluación de la política de empleo público* (Bogotá, junio de 2009), 19-20.

eludir las restricciones al gasto de funcionamiento establecidas en la Ley 617 de 2000. Esto significa que la política pública de empleo no se hace sobre cifras actualizadas y validadas”.

Las deficiencias advertidas por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública se constatan en la información sobre el empleo público en Colombia disponible para el periodo 1992-2018.

1. Para los años 1992 a 1995, disponemos solamente de una gráfica sobre la evolución del empleo público que abarca desde 1985 hasta 1999. Esta gráfica no es muy útil porque no hacer referencia a la fuente, y porque no desagrega el empleo público por niveles administrativos.³⁴²
2. Para los años 1996-2000, el Documento del BID contiene una tabla sobre “personas ocupadas en el sector público”, con cifras desagregadas según el “Nivel nacional” y el “Nivel Territorial”. En ese documento se dice que “la fuente primordial son las cifras del Departamento Administrativo de la Función Pública. No obstante, en algunos casos se ha acudido al Departamento Administrativo de Estadística, DANE, y a la Contraloría General de la República. Tal como puede ocurrir en otros países, las cifras de cada uno de estos organismos no coinciden entre sí”.³⁴³
3. Para los años 2001 a 2003, no encontramos información.
4. Para los años 2004 a 2009, contamos con la información de la Contraloría General de la República, en su *Evaluación de la Política de empleo público en 2009*, que es la más completa para la primera década del siglo XXI. Sin embargo, las cifras relativas al Sistema General de Participaciones (SGP) sobre Educación, y Salud son iguales para varios años, y lo mismo ocurre con las cifras de docentes y administradores universitarios. Esto indica que la Contraloría no encontró cifras actualizada en esos renglones.³⁴⁴
5. Para los años 2006 a 2008, existen tres informes del Director del DAFP sobre la caracterización del empleo público desagregada por ramas del poder público. Sin embargo, las cifras correspondientes al total de empleados públicos presentan una mínima variación en los años 2006 y 2007, y las del año 2008 son idénticas a las del año anterior. Aunque tal similitud no se hace explícita en esos informes, pone en evidencia

342 Ricardo Ávila, *Diagnóstico institucional del Servicio Civil*, 28.

343 *Ibíd.*, 21.

344 Contraloría General de la República, *Evaluación de la política de Empleo Público*, 21.

la falta de actualización anual de la estadística del empleo público, incluso en las entidades del orden nacional. Estos informes también contienen una caracterización del personal administrativos de la Rama Ejecutiva Nacional.

6. Para los años 2010 a junio de 2018, contamos con las cifras de la Dirección de Empleo Público del DAFP. De estas cifras solo es posible analizar las relativas a los servidores administrativos de la Rama Ejecutiva Nacional. Para los demás sectores las cifras están desactualizadas o no están disponibles en el DAFP.

Anotemos por último un problema de *memoria institucional* en las entidades del sector público, cual es la deficiente conservación de los archivos institucionales. En el caso del DAFP, no encontramos por ejemplo el importante estudio, *Evolución del Empleo Público en Colombia 1964-1982*, contratado a un grupo de especialistas por la Directora del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Ericina Mendoza Saladen, y que contó además con el apoyo de COLCIENCIAS. A este estudio hicimos referencia en el capítulo 3.

Hechas estas observaciones, a continuación, registramos y analizamos la información disponible sobre el empleo público en Colombia para el periodo 1992-2018.

4.6. El empleo público 1992–2018

A manera de contexto político general, recuérdese que este periodo comprende los dos últimos años de la administración de presidente César Gaviria (7 de agosto de 1990 a 7 de agosto de 1994), los cuatro años del presidente Ernesto Samper (7 de agosto de 1994 a 7 de agosto de 1998), los cuatro años de la administración del presidente Andrés Pastrana, las dos administraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez y las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos.

Respecto de la información sobre el empleo público de este extenso periodo, como señalamos en el apartado anterior, no existe una serie estadística que permita ver su evolución. La información disponible proviene de distintas fuentes y las cifras no son comparables entre sí. Este problema nos obliga a

analizar por separado el empleo público en distintos periodos y según la respectiva fuente. En la medida de lo posible, haremos referencia a los hechos o las políticas estatales, que explican las variaciones más drásticas observadas en el comportamiento del empleo público colombiano en ese lapso.

1992–1995

Para estos años solo disponemos de una gráfica sobre la evolución del empleo público entre 1985 y 1999, publicada en el *Diagnóstico institucional del Servicio Civil*, elaborado por Ricardo Ávila para el BID. De acuerdo con esa gráfica, entre 1992 y 1995, el empleo público tuvo alrededor de 930.000 empleados.³⁴⁵ En ese lapso no se observan cambios apreciables. Infortunadamente, Ávila no informa sobre la distribución del empleo público según los diferentes niveles administrativos, así que no es posible saber cuál fue el impacto sobre el empleo público de la descentralización que se produjo por efecto de la Constitución de 1991.

1996–2000

Para este periodo, la fuente disponible es el mismo Diagnóstico del BID, pero en este caso contiene información desagregada del empleo público por niveles administrativos (Nacional, Departamental y Municipal). Las cifras utilizadas por Ávila provienen de Contraloría General de la República.

Veamos entonces las tendencias del empleo público en el periodo 1996-2000.

Con base en la Tabla 4.1. en términos aproximados, estas fueron las tendencias más visibles del empleo público en los últimos cuatro años del siglo XX:

1. El empleo público total aumentó de 649.700 a 798.718 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 23% en cuatro años, y el promedio anual, 5.7%.

345 Ávila, *Diagnóstico Institucional del servicio civil en Colombia*, 28.

2. El empleo en el “Nivel Nacional” aumentó de 453.388 a 502.694 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 11%, y el promedio anual, 2.7%.
3. El empleo en el “Nivel Territorial” (departamentos y municipios) aumentó de 196.402 a 296.024 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 50.7%, y el promedio anual, 12.7%.
4. La distribución del empleo público total entre el Nivel Nacional y el Nivel Territorial, como consecuencia del notable aumento del empleo territorial, tuvo una variación significativa. En efecto, mientras el empleo nacional disminuyó su representación del 70% al 63% en esos cuatro años, el empleo territorial aumentó de 30% a 37%. Este cambio revela los efectos de la descentralización, a partir de la Constitución de 1991.

Tabla 4.1. Personas ocupadas en el sector público. Colombia 1996-2000.

Año	Nivel nacional	Nivel territorial	Total
1996	453.388	196.402	649.790
1997	492.677	244.664	737.341
1998	511.677	244.664	737.341
1999	457.960	302.504	760.464
2000	502.994	296.024	798.718

Fuente: Ricardo Ávila, *Diagnóstico institucional del Servicio civil*, 2009, página 21.

2001-2003

Para estos años solo encontramos información sobre el empleo público de la Administración Pública Nacional en el 2002. De acuerdo con la Contraloría General de la República, entre el 2001 y el 2003 el número de entidades de la Administración Nacional aumentó de 298 a 309. Sin embargo, ese aumento fue el resultado de una serie de reestructuraciones que implicaron no solo la creación de nuevas entidades o empresas del Estado, sino también la liquidación o supresión de otras. Por ejemplo, se liquidaron 26 entidades y se crearon 11 empresas sociales del Estado.

Puesto que los principales cambios se dieron en el primer año de la administración del presidente Uribe Vélez, es pertinente citar lo que dice la Contraloría al respecto:

De acuerdo con el Documento CONPES 3248 de 2003, entre las falencias o debilidades de la administración pública se encontraron proliferación normativa, desarticulación de niveles del Estado, complejidad administrativa, ausencia de transparencia, ineficiencia e ineficacia y deficiencia en los procesos estructurales.³⁴⁶

También indica que “durante el período 1990 a agosto de 2002, la Rama Ejecutiva pasó de 204 a 300 entidades; este crecimiento se consideró anti técnico porque no estuvo soportado en un modelo orientador o en la racionalización de la función administrativa...”.³⁴⁷

Y, según ese mismo documento, en agosto de 2002 “el Estado contaba con 805.512 servidores públicos, de esta cifra 590.000 (77%) pertenecían a la policía, fuerzas militares y docentes, y los restantes 215.512 (23%) a las demás entidades”.³⁴⁸

Por otra parte, sobre la distribución del empleo público en la Rama Ejecutiva Nacional, la Contraloría concluye lo siguiente:

346 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 13.

347 *Ibíd.*

348 *Ibíd.*, 14

El 90% de funcionarios laboraban en sólo 50 entidades de las 300 existentes, siendo representativos los casos del Ministerio de Defensa (sin incluir uniformados), Instituto de Seguros Sociales, Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura, con más de 20.000 funcionarios cada una; lo mismo que el INPEC, Colombia Telecomunicaciones, DIAN, Ecopetrol, SENA, DAS, ICBF con más de 5.000 funcionarios cada una”.³⁴⁹

Estos cambios en el aparato estatal colombiano, que continuarán en los periodos siguientes, ilustran la dificultad de analizar en detalle la evolución del empleo público colombiano.

2004–2009

Para estos años disponemos asimismo de la información de la Contraloría General de la República. Comencemos por los cambios en el aparato estatal durante los dos últimos años de la primera administración de Uribe Vélez, y en su segunda administración.

Entre 2003 y 2004, el número de entidades y empresas del Estado disminuyó de 309 a 278. Y entre 2005 y 2009, disminuyó de 278 a 229, bajo el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP).

En resumen, “durante el período 2000-2009, se redujo la administración pública en 68 entidades al pasar de 297 a 229. De estas el 4,5% correspondieron al nivel central...”.³⁵⁰

Veamos ahora qué cambios hubo en el empleo público. Aclaremos primero que las cifras registradas por la Contraloría están desagregadas según la clasificación de los cargos públicos del Presupuesto Nacional 2004-2009. Sin embargo, aquí examinaremos las cifras agregadas: a) De la Rama Ejecutiva sin Defensa; b) de Defensa y Seguridad; c) de Otras ramas del poder y Órganos; y, d) del Presupuesto General de la Nación (Transferencias). Las cifras de empleados públicos correspondientes a cada uno de estos rubros del Presupuesto Nacional se registran en la Tabla 4.2. Y las tasas de crecimiento se registran en la Tabla 4.3.

349 Ibíd.

350 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Evolución de la política de empleo público*, 15.

1. Los servidores administrativos de La Rama Ejecutiva Nacional, incluyendo al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, disminuyeron de 79.390 a 76.620. La disminución se concentró en los años 2007 y 2008; en el 2009 se recuperó el nivel de 2005. En términos relativos, la disminución entre 2004 y 2009 fue de 3.5%.
2. El Personal uniformado de Defensa y Seguridad, más el personal del DAS³⁵¹, aumentaron de 379.751 a 452.486. En términos relativos, el incremento fue de 19%, y el promedio anual, 3.8%. La explicación de este importante aumento en la Fuerza Pública no es otra que la *política de seguridad democrática* del presidente Uribe Vélez.
3. Los servidores de otras Ramas y órganos del Estado³⁵², incluidos los senadores y representantes a la Cámara, aumentaron de 52.681 a 60.003. En términos relativos, el incremento fue del 13.9%, y el promedio anual, 2.7%.
4. Los servidores pagados por transferencias del Presupuesto General de la Nación, que incluye a los docentes y al personal de salud del Sistema General de Participaciones (SGP), y a los docentes y administrativos de las universidades públicas, disminuyeron de 441.818 a 425.323. En términos relativos, esa disminución fue del 3.7%.

Sin embargo, la desagregación por sectores muestra un comportamiento diferente. En efecto, mientras los docentes del SGP aumentaron de 332.090 a 340.685, es decir, 2.6% aproximadamente, el personal de salud del SGP disminuyó de 94.394 a 57.377 empleados, lo que en términos relativo equivale a una disminución del 39.2%. Respecto de estas cifras, cabe advertir que son iguales para los años 2004 a 2005 y 2007 a 2008, lo cual permite suponer que la Contraloría no dispuso de cifras actualizadas para esos años.

351 Incluye Fuerzas Militares, Policías, soldados del Ministerio de Defensa, DAS, soldados de la Policía.

352 Incluye: Congreso de la República, Comisión Nacional del Servicio Civil, Rama [judicial] y Fiscalía; y los organismos de control: Ministerio Público, Contraloría General de la República y Auditoría General de la Nación. CGR, *Evaluación de la Política de Empleo público*, 2009, 21.

En cuanto a los docentes y administrativos de las universidades públicas, pagados por transferencia del Presupuesto Nacional, se observa un notable aumento: de 15.334 a 27.261. En términos relativos, el incremento fue de 77.8%, y el promedio anual, 19.4%

Tabla 4.2. Cargos públicos según Dirección del Presupuesto Nacional. Colombia 2004-2009.						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rama ejecutiva con defensa	459.141	471.842	483.066	512.043	518.222	529.106
Rama ejecutiva sin defensa*	79.390	76.678	76.976	74.913	72.638	76.620
Defensa y seguridad**	379.751	395.164	406.090	437.130	445.584	452.486
Otras ramas de poder y órganos***	52.681	51.649	55.652	54.041	56.928	60.003
Transferencias	441.818	441.818	415.178	411.052	411.052	425.323
SGP Educación	332.090	332.090	332.090	327.948	327.948	340.685
SGP Salud	94.394	94.394	67.754	67.770	67.770	57.377
Docentes y administrativos Universidades	15.334	15.334	15.334	15.334	15.334	27.261
Total general	953.640	965.309	953.896	977.136	986.202	1.014.432

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección de Presupuesto Nacional.

*Incluye: Ministerio de Defensa (Civiles) y Policía Nacional (Civiles).

**Incluye: Fuerzas Militares, policías, soldados defensa, DAS, soldados policía. No incluye: Ministerio de Defensa (civiles) y Policía Nacional (civiles).

***Incluye: Congreso de la Republica, Comisión Nacional del Servicio Civil, Rama y Fiscalía, Ministerio Público, Contraloría General de la Nación Auditoría General de la Republica.

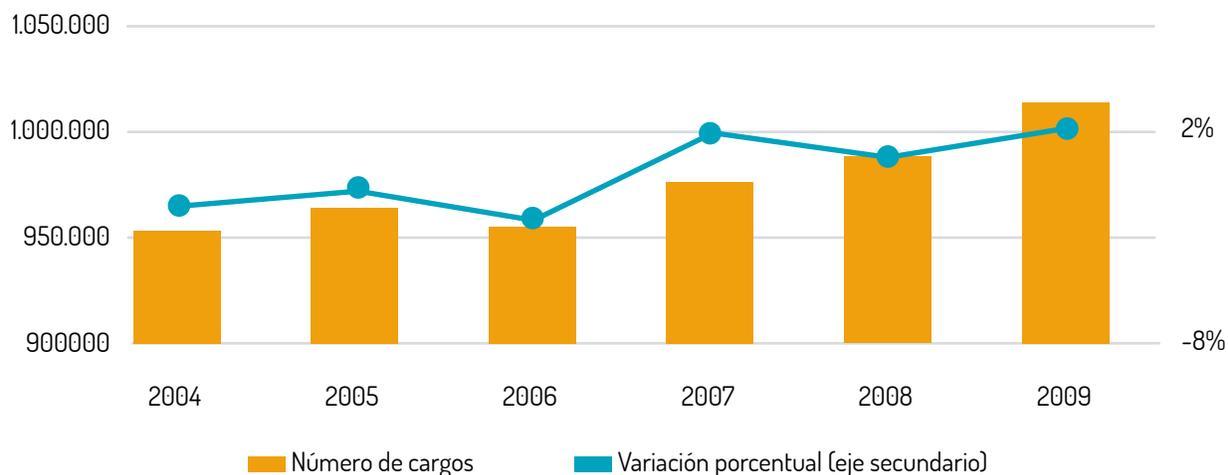
353 La Tabla 4.2. fue elaborada con base en la tabla publicada por la Contraloría General de la República en su estudio *Evaluación del empleo público en Colombia*, 2009, página21.

Tabla 4.3. Variación porcentual cargos públicos. Colombia 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rama Ejecutiva con Defensa	-	2,8%	2,4%	6,0%	1,2%	2,1%
Rama Ejecutiva sin Defensa*	-	-3,4%	0,4%	-2,7%	-3,0%	5,5%
Defensa y Seguridad**	-	4,1%	2,8%	7,6%	1,9%	1,5%
Otras ramas de poder y Órganos***	-	-2,0%	7,8%	-2,9%	5,3%	5,4%
Transferencias	-	0,0%	-6,0%	-1,0%	0,0%	3,5%
SGP Educación	-	0,0%	0,0%	-1,2%	0,0%	3,9%
SGP Salud	-	0,0%	-28,2%	0,0%	0,0%	-15,3%
Docentes y administrativos Universidades	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	77,8%
Total general	-	1,2%	-1,2%	2,4%	0,9%	2,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección del Presupuesto Nacional

Gráfica 4.1. Evolución del número de cargos públicos. Colombia 2004-2009.



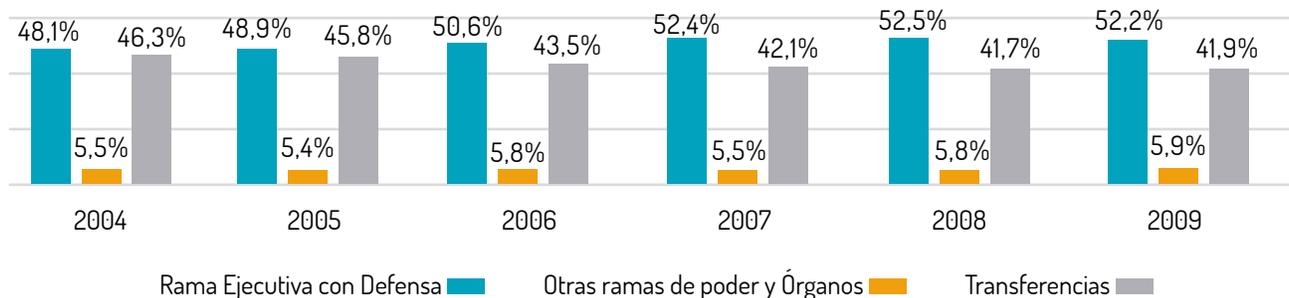
Fuente: elaboración propia con base en las Tablas 4.2. Y 4.3.

354 La Tabla 4.2. fue elaborada con base en la tabla publicada por la Contraloría General de la República en su estudio *Evaluación del empleo público en Colombia*, 2009, página 21.

Los principales cambios en el empleo público durante la segunda administración del presidente Uribe Vélez, pueden resumirse así:

1. Hubo un amento considerable del personal uniformado del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, incluido el DAS (19%).
2. Otro aumento notable fue el de los docentes y administrativos pagados por transferencias del presupuesto nacional entre 2007 y 2008 ese sector aumentó 77.8%. Vale decir al respecto que dicho aumento es menos significativo que el de Defensa y Seguridad, pues la cifra para 2004 era muy reducida.
3. La reducción de cerca de un 40% en el personal de la salud financiado por el SGP, se explica por la supresión de siete empresas prestadoras de salud en estos años.
4. La reducción del 3.5% del personal administrativo de la Rama Ejecutiva Nacional, seguramente está relacionada con los ajustes en los gastos de funcionamiento ordenados por la Ley 617 de 2001, y con la fusión de algunos ministerios en la primera administración de Uribe Vélez.
5. Como se observa en la Gráfica 4.2., mientras la Rama Ejecutiva con Defensa, entre 1996 y 2000, aumentó su representación en el empleo público total en 4 puntos porcentuales, el personal pagado por transferencias del Presupuesto Nacional, disminuyó 4.4%. Por lo demás, los servidores de estos dos sectores constituían, en el 2009, el 94% del personal al servicio del Estado colombiano. La representación de las Ramas Legislativa y Judicial, y de los organismos de control, se mantuvo prácticamente igual.

Gráfica 4.2. Distribución de los cargos públicos según la Dirección del Presupuesto Nacional 2004-2009



Fuente: Gráfica elaborada con base en la Tabla 4.2.

2010-junio de 2018

Para el análisis del empleo público de este período, que corresponde a las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos, disponemos de la información compilada por el Departamento de la Función Pública.

Actualmente, el Estado colombiano está conformado por³⁵⁵:

- 264 entidades nacionales, de las cuales 191 pertenecen a la Rama Ejecutiva, 2 a la Legislativa, 6 a la Rama Judicial, 3 a la organización electoral, 53 a entes autónomos, 6 a organismos de control y 3 al Sistema Integral de Verdad, Reparación y no Repetición.
- Y 6.040 entidades territoriales.

Cabe advertir sin embargo que Función Pública no dispone de información actualizada sobre el empleo público de los siguientes sectores:

1. Personal de salud del Sistema General de Participaciones (SGP).
2. Entes territoriales.

355 <http://www.funcionpublica.gov.co/entidades-del-estado-y-sus-principales-caracteristicas>

3. Sobre la Rama Legislativa y los entes autónomos, Función Pública solo tiene información actualizada para los años 2010 a 2015.

Hechas estas aclaraciones, el empleo público durante las dos administraciones del presidente Santos, presenta las siguientes tendencias Tabla 4.4.

1. El empleo público de la Rama Ejecutiva, con cargo al Presupuesto Nacional, y sin el personal uniformado del Ministerio de Defensa, aumentó de 84.361 a 110.013 servidores. En términos relativos, el incremento fue de 30.4%, y el promedio anual, 3.8%, bajo el supuesto de que en el segundo semestre del 2018, no habrá cambios importantes en el número de servidores públicos.

Los años de mayor aumento del empleo en la Rama Ejecutiva son 2011 (6.5%) y 2102 (5%). Tales incrementos están relacionados con la creación de nuevos ministerios, consejerías y otras dependencias.

En el primer semestre del 2018, al parecer el empleo público en la Rama Ejecutiva se mantuvo prácticamente igual al de 2017.

2. El personal uniformado de Defensa y Seguridad, a diferencia del periodo anterior (2004-2009), disminuyó de 427.286 a 407.702 uniformados. En términos relativos, la reducción fue del 4.6%. Cabe anotar que la reducción fue particularmente acentuada en los años 2012 (-2.2%) y 2016 (- 6.7%). Es de suponer que la disminución del personal uniformado en esos años, y en particular en el 2016, está relacionada con el avance del proceso de negociación del gobierno con las FARC, el cual, como es sabido, culminaría con el Acuerdo de La Habana, suscrito el 24 de agosto de 2016, el cual fue ratificado, con algunas modificaciones, el 24 de noviembre de ese años en el Teatro Colón de Bogotá.
3. Los docentes pagados por el SGP, a diferencia del periodo anterior, tuvieron un crecimiento muy moderado: 3.6%. En efecto, entre 2010 y junio de 2018, estos servidores aumentaron de 315.515 a 326. 951.

4. El número de docentes e instructores pagados por transferencias del Presupuesto Nacional se mantuvo prácticamente igual: al redor de 6.000.
5. Los trabajadores oficiales, que se diferencian de los empleados públicos, porque están vinculados al Estado mediante un contrato laboral, y trabajan principalmente en empresas estatales, aumentaron de 17.867 a 22.379. En términos relativos, tal aumento equivale al 25%, es decir, un promedio anual de 3%. Sin embargo, el incremento se concentró en los años 2011 (15.5%) y 2017 9.8%.
6. Los servidores de la Rama Judicial aumentaron de 45.155 a 60.801. En términos relativos, el incremento fue de 35% aproximadamente, y el promedio anual 4.3%. El aumento se concentró en los años 2012 (11.3%), 2014 (6.3%), y 2015 (13.6%).
7. Los servidores de los organismos de control aumentaron de 8.673 a 11.662: En términos relativos, el incremento fue de 34.5%, y el promedio anual, 4.3%. El aumento se concentró en los años 2011 (4.7%), 2012 (6.6%) y 2013 (6.2%).
8. Los servidores de la organización electoral aumentaron de 3.180 a 3.748, lo cual equivale a un incremento del 17.9%. Este incremento se concentró en los años 2012 y 2014.

Tabla 4.4. Empleos orden nacional

Año	Empleos rama ejecutiva del orden nacional					Servidores Rama Legislativa	Servidores Rama Judicial	Servidores Entes autónomos	Servidores Órganos de Control	Servidores Organización Electoral	Servidores Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición	Total servidores públicos (orden nacional)
	Servidores Rama Ejecutiva (Administrativos)	Personal Uniformado (Policía Nacional y Fuerzas Militares)	Docentes pagados por SGP*	Docentes (instructores + docentes)	Trabajadores Oficiales							
2010	84.361 ⁽¹⁾	427.286 ⁽²⁾	315.515 ⁽³⁾	6.156 ⁽⁴⁾	17.867 ⁽⁵⁾	ND	45.155 ⁽⁷⁾	ND	8.673 ⁽⁹⁾	3.180 ⁽¹¹⁾	-	908.193
2011	89.897 ⁽¹⁾	435.616 ⁽²⁾	313.834 ⁽³⁾	6.157 ⁽⁴⁾	20.633 ⁽⁵⁾	ND	47.372 ⁽⁷⁾	ND	9.083 ⁽⁹⁾	3.187 ⁽¹¹⁾	-	925.779
2012	94.370 ⁽¹⁾	425.915 ⁽²⁾	315.492 ⁽³⁾	6.158 ⁽⁴⁾	21.173 ⁽⁵⁾	ND	52.717 ⁽⁷⁾	ND	9.684 ⁽⁹⁾	3.314 ⁽¹¹⁾	-	928.823
2013	97.850 ⁽¹⁾	439.062 ⁽²⁾	316.648 ⁽³⁾	6.136 ⁽⁴⁾	21.171 ⁽⁵⁾	ND	52.786 ⁽⁷⁾	ND	10.288 ⁽⁹⁾	3.313 ⁽¹¹⁾	-	947.254
2014	100.364 ⁽¹⁾	439.062 ⁽²⁾	316.656 ⁽³⁾	6.136 ⁽⁴⁾	21.171 ⁽⁵⁾	ND	56.094 ⁽⁷⁾	ND	10.581 ⁽⁹⁾	3.706 ⁽¹¹⁾	-	953.770
2015	101.394 ⁽¹⁾	439.864 ⁽²⁾	320.056 ⁽³⁾	6.137 ⁽⁴⁾	21.304 ⁽⁵⁾	ND	63.736 ⁽⁷⁾	ND	10.851 ⁽⁹⁾	3.755 ⁽¹¹⁾	-	967.097
2016	105.055 ⁽¹⁾	410.243 ⁽²⁾	321.048 ⁽³⁾	6.138 ⁽⁴⁾	20.382 ⁽⁵⁾	854 ⁽⁶⁾	62.032 ⁽⁷⁾	23.235 ⁽⁸⁾	11.656 ⁽¹⁰⁾	3.750 ⁽¹¹⁾	-	964.393
2017	110.002 ⁽¹⁾	407.702 ⁽²⁾	325.318 ⁽³⁾	6.153 ⁽⁴⁾	22.379 ⁽⁵⁾	854 ⁽⁶⁾	60.413 ⁽⁷⁾	23.235 ⁽⁸⁾	11.664 ⁽¹⁰⁾	3.748 ⁽¹¹⁾	-	971.468
jun-18	110.013 ⁽¹⁾	411.986 ⁽²⁾	326.951 ⁽³⁾	6.153 ⁽⁴⁾	22.379 ⁽⁵⁾	854 ⁽⁶⁾	60.801 ⁽⁷⁾	20.644 ⁽⁸⁾	11.662 ⁽¹⁰⁾	3.748 ⁽¹¹⁾	887 ⁽¹²⁾	976.078

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Notas:

* El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Al ser financiados con recursos de la Nación se incluyen dentro del Orden Nacional.

ND = No Disponible

(1) Incluye los empleos de los sectores de: Presidencia de la República; Interior; Justicia y del Derecho; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional (Civiles); Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Minas y Energía; Comercio Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; Cultura; Planeación; Seguridad; Función Pública; Estadística; Economía Solidaria; Ciencia, Tecnología e Innovación; Inclusión Social y Reconciliación; Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia, Deporte. Dato en construcción.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

(2) Incluye Oficiales, Suboficiales, Soldados, Infantes de Marina de las Fuerzas Militares y Oficiales, Personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Profesionales de la Policía Nacional. Estos datos corresponden a empleos provistos.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional - Dirección Desarrollo de Capital Humano - Junio 2018".

(3) Incluye servidores sector educación pagados por SGP. Estos datos corresponden a empleos provistos. Se incluyen dentro del Orden Nacional porque se pagan con recursos de la Nación.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Junio 2018.

(4) Incluye los empleos de docentes e instructores de los sectores de: Educación Nacional, Trabajo y Función Pública.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

(5) De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, los trabajadores oficiales son las personas que prestan sus servicios en construcción y sostenimiento de obras públicas, al igual que los prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

(6) Incluye empleos administrativos del Congreso de la República, Senadores y Representantes a la Cámara.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

(7) Incluye empleos de Consejo de Estado, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Distritos Judiciales, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Fuente: Elaboración Función Pública a partir de información de:

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses: Grupo de Registro y Control, Oficina Asesora de Personal.

Fiscalía General de la Nación: Oficina de Personal.

Planta de personal contenida en el anteproyecto de presupuesto Consejo Superior de la Judicatura para las vigencias 2010-2015.

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Unidad de Recurso Humano - Asuntos Laborales, DEAJ.2016 - 2018.

(8) Incluye empleos de las Corporaciones Autónomas Regionales, Entes Universitarios Autónomos, la Comisión Nacional del Servicio Civil, Autoridad Nacional de Televisión.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

(9) Incluye empleos de la Auditoría, Defensoría, Procuraduría y Contraloría.

Fuente: Dirección de Talento Humano de las entidades. Julio de 2018. Los datos de Procuraduría hacen referencia a cargos provistos mientras que los datos de las otras entidades hacen referencia a la planta por norma.

(10) Incluye empleos de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Auditoría General de la República.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

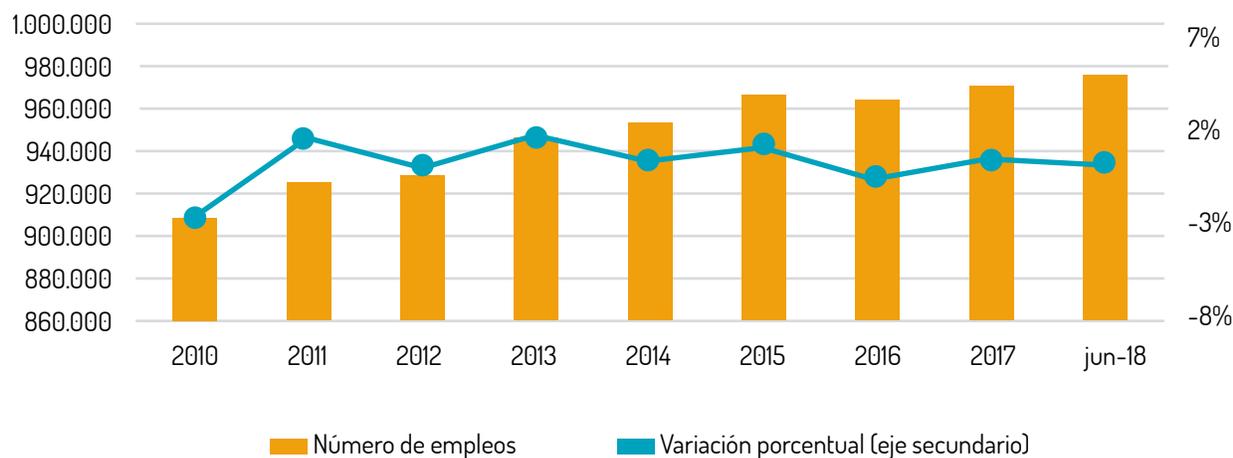
(11) Incluye Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Grupo de Registro y Control. Gerencia del Talento Humano. Julio de 2018.

(12) Incluye empleos de la Jurisdicción Especial para la Paz, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional - Dirección de Empleo Público - Junio 2018. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Gráfica 4.3. Evolución del número de empleados de entidades del orden nacional. Colombia 2010-junio de 2018. Nacional. Colombia 2010-junio de 2018.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, julio de 2018

Servidores públicos sobre los cuales solo hay información actualizada para los años 2016 a junio de 2018.

1. Los servidores de entes autónomos disminuyeron de 23.235 a 20.644. En términos relativos, hubo un decrecimiento del 12.5%, en dos años y medio.
2. El número de servidores de la Rama Legislativa³⁵⁶, al parecer se mantuvo en 854.
3. El número de servidores del Sistema Integral de Verdad, Justicia y No Repetición, creado en junio de 2018, son 887.³⁵⁷

356 Incluye Senadores, Representantes a la Cámara, y empleados administrativos del Congreso de la República.

357 Incluye a los empleados de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad Especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

Representación de las mujeres y los hombres en el empleo público

Sobre la distribución del empleo público según el sexo de los servidores, disponemos de información a partir de 2006 hasta junio del 2018. La fuente es el DAFP.

Como las cifras reportadas en los informes del DAFP sobre caracterización del empleo público no son comparables en estricto sentido, haremos referencia a la representación de hombres y mujeres en el empleo público en cada uno de los años para los cuales hay información.

2006

De acuerdo con el informe del DAFP, en el 2006 los servidores de la Rama Ejecutiva eran 119.544. De estos, 64.544 eran hombres (54%) y 55.044, mujeres (46%).³⁵⁸

La desagregación de estas cifras muestra que las mujeres eran mayoría en 10 de los 19 sectores de la administración nacional:

- Economía Solidaria (60%)
- Función Pública (60%)
- Cultura (57%)
- Hacienda y Crédito Público (57%)
- Comercio, Industria y Turismo (56%)
- Planeación (56%)
- Protección Social (56%)
- Defensa nacional (administrativos) (54%)
- Relaciones Exteriores (54%)
- Presidencia de la República (53%)

358 DAFP, *Caracterización del empleo público en la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia*, (Bogotá: 2006), 18.

2007

Para este año, el informe del DAFP reporta un total de 146.009 servidores públicos, cuya distribución por género muestra que la representación de las mujeres aumentó un punto. En números absolutos y relativos, la nómina de la Rama Ejecutiva se distribuía así: 68.949 mujeres (47%), 77.060 hombres (53%).³⁵⁹

Infortunadamente, para este año, el DAFP no reporta la distribución de hombres y mujeres por sectores de la Administración Nacional.

2008

Como lo anotamos en el análisis del empleo público de 2008, las cifras sobre la distribución por género del empleo en la Administración Nacional, reportadas por el DAFP para el 2008, son idénticas a las del año 2007. Sin embargo, en el informe no se advierte que tanto la cifra total de la nómina oficial como su distribución por género en realidad corresponden al año 2007.³⁶⁰

2009 a 2014

Para estos años, no hay información en el DAFP.

2015 a marzo de 2018

Para estos años, el DAFP cuenta con información sobre la distribución del empleo público según género, que proviene de las hojas de vida de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional vinculadas con un empleo en el Sistema de Información y de Gestión del Empleo Público – SIGEP. Esta información no incluye personal uniformado, planta privada, docentes y trabajadores oficiales.

Como se observa en la Tabla 4.5. y en la Gráfica 4.4., desde el 2015 hasta hoy la representación de las mujeres en la nómina de la Rama Ejecutiva Nacional disminuyó dos puntos porcentuales. Eso es todo lo que sabemos al respecto.

359 DAFP, *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*, (Bogotá: junio de 2007), 18.

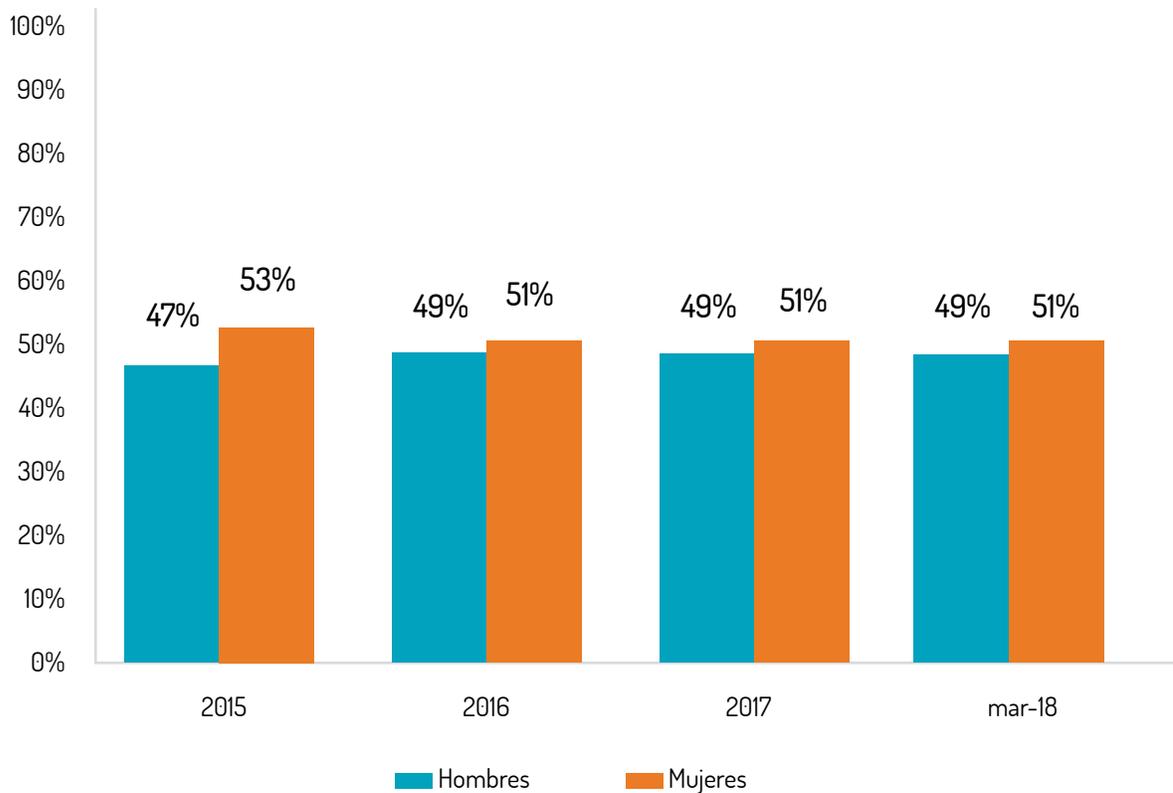
360 DAFP, *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*, (Bogotá: 2008), 18.

Tabla 4.5. Distribución por género de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva nacional. Colombia 2015-marzo de 2018.

Año	Hombres	Mujeres	Total
2015	45.125	50.885	96.010
2016	48.723	50.711	99.434
2017	51.578	53.684	105.262
mar-2018	51.584	53.689	105.273

Fuente: DAFP, Dirección de Empleo Público, junio de 2018.

Gráfica 4.4. Distribución porcentual de hombres y mujeres en el empleo de la Rama Ejecutiva nacional. Colombia 2015-marzo de 2018.



Fuente: DAFP, Dirección de Empleo Público, julio de 2018.

La ley de cuotas

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 581 de 2000: “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público...”, el Departamento Administrativo de la Función Pública elabora anualmente “un informe sobre el cumplimiento de la participación efectiva de la mujer en altos cargos directivos [del Estado]”.³⁶¹

Como es sabido, la denominada *ley de cuotas* ordena que en los cargos directivos de las entidades haya por lo menos un 30% de mujeres. Para este efecto, los cargos directivos son clasificados en dos niveles jerárquicos: “los de máximo nivel decisorio (entendidos como los de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal), y los del otro nivel decisorio (aquellos cargos de Libre Nombramiento y Remoción que también integren el nivel directivo)”.

Para la elaboración de los informes anuales sobre el cumplimiento de la ley de cuotas, todas las entidades del orden nacional y territorial deben informar al Departamento Administrativo de la Función Pública sobre el número de cargos directivos provistos a la fecha de corte y, entre estos, los desempeñados por mujeres. Función Pública aclara al respecto que “la información remitida por las entidades sobre los cargos directivos puede diferir de aquella registrada en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP dado que las fechas de corte son distintas y que, en algunos casos, no tienen totalmente actualizada su información en el sistema”.

Aquí haremos referencia a la información sobre el cumplimiento de la ley de cuotas en el año 2017, puesto que es la más actualizada para el nivel nacional. La del nivel territorial solo está disponible para diciembre de 2014.

361 DAFP, *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública colombiana*, (Bogotá: diciembre de 2014), 5.

Representación de las mujeres en los cargos públicos directivos del orden nacional en 2017

De acuerdo con la información de Función Pública, en el 2017 las entidades nacionales reportaron un total de 1.079 cargos directivos del máximo nivel decisorio. De estos cargos, el 36% eran desempeñados por mujeres. Es decir, que el cumplimiento de la ley de cuotas fue superior en un 6%. Ahora bien, en los cargos de máximo nivel decisorio ocupados por mujeres sobresalen los administrativos de la Rama Legislativa (55.6%), y los de la Organización Electoral (40.3%). (Tablas 4.6 y 4.7)

Y en lo que respecta a los cargos de otro nivel decisorio, que suman en total 3.129, la participación de las mujeres supera ampliamente la Ley de cuotas. En efecto, en el 2017, el 58% de estos cargos eran desempeñados por mujeres. Sobresalen los Entes Autónomos (81%), la Rama Judicial (73.9%), la Rama Ejecutiva (59.6%) y la Rama Legislativa (56%). (Tablas 4.6 y 4.7)

Tabla 4.6. Cargos directivos orden nacional, 2017						
	Rama ejecutiva	Rama legislativa	Rama judicial	Entes autónomos	Organización electoral	Organismos de control y vigilancia
Cargos máximo nivel directivo	521	9	165	1	67	316
Cargos otro nivel directivo	1.734	25	111	80	291	961
Total cargos directivos	2.255	34	276	81	358	1.277

Fuente: Informe de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público colombiano 2017 - Función Pública

Notas

Los porcentajes corresponden a la proporción de mujeres que ocupan cargos de máximo nivel decisorio y otro nivel decisorio.

La Ley 581 de 2000, estableció un 30% como mínimo de participación de las mujeres en los cargos provistos de los máximos y otros niveles decisorios.

Lo anterior para garantizar su participación en los espacios en los que se da la toma de decisiones de las políticas públicas, la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos.

Máximo nivel directivo corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal. Es decir, quienes ejercen la dirección general de los organismos respectivos.

En cuanto a los otros niveles directivos, corresponden a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.

Los datos no incluyen cargos vacantes.

Tabla 4.7. % mujeres en cargos directivos orden nacional, 2017

	Rama ejecutiva	Rama legislativa	Rama judicial	Entes autónomos	Organización electoral	Organismos de control y vigilancia
Cargos máximo nivel directivo	36.5%	55.6%	36.4%	0.0%	40.3%	34.2%
Cargos otro nivel directivo	59.6%	56.0%	73.9%	81.3%	47.1%	50.2%
General	54.2%	55.9%	51.4%	80.2%	45.8%	46.2%

Fuente: Informe de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público colombiano 2017 - Función Pública

Veamos ahora lo que dice Función Pública sobre el cumplimiento de la ley de cuotas en las entidades territoriales a diciembre de 2014.

En el Orden Territorial, de las 1.993 entidades que reportaron la información en el Máximo Nivel Decisorio, 1.286 cumplen con el 30% o más, lo que equivale a un 64,5%. Para el Otro Nivel Decisorio, 1.095 reportaron la información del 30% o más, lo que equivale a un 54,94%. Cifras que de manera agregada se comportan similarmente en el orden nacional, con la particularidad que los datos entre Máximo Nivel Decisorio y Otro Nivel Decisorio se invierten al compararlas con el orden nacional.

De un total de 9.128 cargos provistos a nivel territorial, la participación femenina ocupa 3.943 cargos, lo que representa un 43,2% de los empleos en el Máximo Nivel Decisorio, mientras que para el Otro Nivel Decisorio de los 11.394 cargos provistos 5.987 puestos estuvieron ocupados por mujeres, lo que corresponde a un 65,58% de participación en entidades como las alcaldías, gobernaciones, E.S.E's y otras. Lo anterior indica que en general, en promedio la administración pública territorial no sólo está cumpliendo con la Ley de Cuotas sino que la supera al llegar a niveles del 50%. Ante este panorama, es evidente que al incrementar la participación política y las oportunidades para las mujeres en lo local, se contribuye a fomentar equidad de género en el Estado Colombiano.³⁶²

En este informe, Función pública concluye que en promedio el 59,7% de las entidades que reportaron en todo el país cumplieron con el porcentaje establecido por la Ley 581 de 2000. Además, los cargos públicos ocupados por mujeres en la alta dirección en los órdenes Nacional y Territorial equivalen al 44% del total.³⁶³

No hay duda, pues, de la creciente representación de las mujeres en los cargos públicos directivos tanto en el nivel nacional como territorial. Tendencia que también se observa en el conjunto del empleo público colombiano.

362 Ibid., 6.

363 Ibid.

4.7. La carrera administrativa 1992–2018

Del marco normativo e institucional de la carrera administrativa durante este periodo, ya dimos cuenta en este capítulo; e igualmente, de las dificultades técnicas y financieras que a lo largo de estos años ha afrontado la Comisión Nacional del Servicio Civil en lo que respecta a los concursos de selección y promoción de los servidores públicos.³⁶⁴ Entre esas dificultades, cabe subrayar la carencia de información actualizada sobre los empleados de carrera y sobre el número de vacantes definitivas, no obstante que el registro de esa información le corresponde a la Comisión del Servicio Civil. En consecuencia, aquí haremos referencia a los datos dispersos que encontramos en otras fuentes.

Para entender mejor los problemas de la carrera administrativa en la década de 1990, que aún persisten, y la escasa información sobre los empleados de carrera, es pertinente citar el diagnóstico de Ávila al respecto.

Al referirse a la planificación de los recursos humanos por parte de las entidades estatales, además de señalar la alta rotación de los directivos, Ávila subraya los siguientes problemas:

...para una adecuada planificación de recursos humanos se requieren sistemas apropiados de información de personal. En la actualidad estos sistemas son parciales, incompletos, incoherentes, dispersos y presentan grandes déficit de calidad. A pesar de los mandatos legales, lo cierto es que el Estado colombiano tiene información precaria sobre sus empleados, comenzando por el número exacto de ellos. Incluso la sistematización de la información disponible es fragmentaria, en el mejor de los casos. Como resultado de esa situación la información, tanto cuantitativa como cualitativa, es o inexistente o de poca calidad.

No existe, por ejemplo, un estudio que permita saber la pirámide de edad de los funcionarios o las previsiones de jubilación de los mismos, más allá de muestreos ocasionales. Esa será, dentro de sus muchas ocupaciones,

364 Véase, en el apartado 4.4., lo relativo a la reactivación de la carrera administrativa y funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, páginas 196 a 205.

una de las labores que deberá acometer la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando empiece a operar dentro de unos meses.³⁶⁵

Y con respecto a la carrera administrativa, los problemas señalados por Ávila dan cuenta de la complejidad de los procesos de selección, y de las variaciones normativa de estos, así como también de las excepciones de ley, y de los factores técnicos en las pruebas, que han terminado por desacreditar los concursos ante la ciudadanía:

...el mecanismo legal para el ingreso de los funcionarios de carrera ha sido el concurso o presentación de exámenes de diferente naturaleza. Sin embargo, las mismas normas han justificado las inscripciones extraordinarias, es decir por mandato legal, sin que medie concurso. De hecho, la mayor parte de los funcionarios que actualmente están inscritos en el escalafón de carrera ingresaron sin la presentación de exámenes.

[...]

En relación con los instrumentos de selección, igualmente ha habido similitudes: pruebas escritas –de aptitudes y conocimientos generales. A comienzos de 1992, antes de que fuera expedida la ley 27 de 1992 que extendió la carrera administrativa a los niveles territoriales, de 109.301 inscritos en el escalafón hasta entonces, 91.528, es decir el 84% había ingresado extraordinariamente, es decir sin sistema de selección. La misma ley 27 permitió el escalafonamiento sin exámenes específico... (37)

De acuerdo con el decreto 1950 de 1973, la convocatoria al concurso era competencia del nominador de cada entidad, con el visto bueno del Departamento Administrativo del Servicio Civil de la época, lo cual, si bien causaba los efectos propios de la centralización de los procesos, era una garantía de que el diseño del concurso previera pruebas objetivas, idóneas y suficientes para asegurar una buena selección.

Un análisis de los concursos de la época muestra la utilización de pruebas objetivas para evaluar aptitudes generales y específicas, aplicadas estas casi siempre por el Servicio Civil, entidad que poseía un importante banco de pruebas, dejando a las entidades la evaluación de los conocimientos específicos y la entrevista, aplicados no siempre con criterios de objetividad ni rigor en su construcción.

365 Ávila, Ricardo, página 31.

En este último caso, los conocimientos se evaluaban con las denominadas pruebas de ensayo que no respondían a los criterios técnicos que este tipo de prueba debe garantizar ya que se reducían a cuestionarios de pregunta abierta, con cinco a diez interrogantes, sin estructura formal y muchas veces sin patrones de calificación. La entrevista, por su parte, no contaba con entrevistadores preparados ni con diseños previos que aseguraran el control de la subjetividad.

En los últimos años de vigencia del Decreto 1950 y con la expedición de las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, se propuso que los procesos de selección fueron competencia exclusiva de cada entidad que convocaba a concurso. El propósito era que este se realizara siguiendo los parámetros que la norma establecía en cuanto a número de pruebas y valores porcentuales.

Con la mayor autonomía fue notable una utilización decreciente de las pruebas objetivas, con excepción de algunas entidades que tenían dependencias de selección de personal con empleados expertos en el área. En general se presentó una deslegitimación técnica de los procesos, encaminados más al cumplimiento formal de la norma, que a la búsqueda de personal idóneo para el desempeño de sus empleos. Esto ha sido especialmente notorio en las entidades del nivel territorial que no cuentan con personal preparado en el tema de la selección de personal.

En este punto es necesario tener en cuenta un factor que, además de la falta de rigor técnico, es causante no solamente de la falta de objetividad de los procesos sino, igualmente, de la poca credibilidad en el sistema por parte de la ciudadanía. Se trata de los denominados nombramientos provisionales para la provisión de los empleos de carrera.

Las tres normas citadas han previsto que mientras se desarrollan los procesos de selección y para evitar inconvenientes en la prestación de los servicios, se puedan efectuar nombramientos provisionales con personal no seleccionado, hasta por un término de cuatro meses. Esta práctica se convirtió en la generalidad y en la mayoría de los casos su término se excedió generando una provisionalidad indefinida con nefastas consecuencias para el sistema de carrera.

Con el fin de regularizar los nombramientos provisionales las entidades deben convocar a los respectivos concursos, después de efectuados los nombramientos o antes como lo prevé la ley 443 de 1998. En la práctica, sin embargo, los concursos están sesgados hacia el objetivo de confirmar al provisional en el empleo y su diseño técnico encaminado a lograr que

la persona quede ocupando el primer puesto en la lista de elegibles y por tanto sea nombrado en período de prueba, para posteriormente, tras una evaluación de desempeño, igualmente subjetiva, sea inscrito en el escalafón de la carrera administrativa.

Para cumplir con las exigencias normativas, estos concursos incluyen una prueba de conocimientos que en la práctica tiene que ver con procedimientos aplicados en el cumplimiento de las funciones en las cuales el provisional ya tenía experiencia y conocimiento generado en el desempeño del mismo empleo. Esto crea situaciones de desigualdad frente a los demás aspirantes, sin mencionar las entrevistas subjetivas y tendientes a favorecer al provisional. Al respecto, en un estudio elaborado en 1992 por la Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil del Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre el desarrollo de los procesos de selección en dos períodos se encontró que de 1.076 procesos de selección en los cuales había empleados con nombramiento provisional, el 86.9% de estos concursos sirvió para confirmar a dicho empleado.

Aun cuando no hay estudios posteriores al respecto, la experiencia en la Comisión Nacional del Servicio Civil, durante los años de 1993 a 1999, encargada de responder a las reclamaciones por irregularidades en el desarrollo de los concursos, permite afirmar, con alto grado de certeza, que esta situación se mantiene en los concursos realizados hasta finales de la década pasada. En esa ocasión la mayoría de las reclamaciones se presentaban por la excesiva especificidad de las pruebas, que excluía de la posibilidad de responderlas adecuadamente a quien no desempeñaba el cargo, así como por la subjetividad demostrada en la aplicación de la entrevista, que por tener casi siempre el carácter eliminatorio concluía frecuentemente en que el único con puntaje aprobatorio, o por lo menos con la calificación más alta, era el provisional.³⁶⁶

Veamos ahora las cifras sobre los empleados de carrera registradas por Ávila, con base en la información que obtuvo del Departamento Administrativo de la Función Pública para el año 1998.

366 Ávila, páginas 38-39.

De acuerdo con una tabla desagregada por sectores de la Administración Pública, de la cual se excluyen los empleados públicos de las carreras especiales³⁶⁷, en 1998, según el tipo de vinculación, había 59.226 empleados de Libre Nombramiento y Remoción (19%), y 267.717 empleados de carrera administrativa (81%). De estos últimos, el 66% estaban inscritos en la carrera.³⁶⁸ De esta tabla, llama la atención, por una parte, el alto porcentaje de inscritos en la carrera administrativa, explicable principalmente por las inscripciones extraordinarias; y por otra parte, la alta proporción de inscritos en el Nivel Territorial (64%) con relación al Nivel Central (53%). Respecto de los empleados del nivel central inscritos en la carrera, se observa que los mayores porcentajes corresponden a los Departamentos Administrativos (68%) y las Empresas Sociales del Estado (67%); en tanto que los menores porcentajes corresponden a la Unidad Administrativa Especial (34%), los Establecimientos Públicos (52%), las Corporaciones (54%), y los Ministerios (56%).

Para el periodo 2004 a 2009, contamos con el análisis de la Contraloría General de la República de las convocatorias de la Comisión del Servicio Civil para la provisión de cargos vacantes de carrera administrativa. De ese minucioso análisis, aquí citaremos el resumen.³⁶⁹

367 "La ley aprobada por el Congreso colombiano en junio de 2002 deja en claro que el sistema general de carrera no cubre a la "Rama Judicial del Poder Público, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y a las Universidades estatales u oficiales organizadas como entes universitarios autónomos, conforme a la ley. Tampoco se aplica al personal uniformado del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por la carrera diplomática y consular". Además reconoce la existencia de sistemas específicos en el "Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; en la Superintendencia Bancaria; en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; el que regula la carrera docente y los empleados civiles que prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional". Ávila, nota 27, página 22.

368 En esta tabla se incluyen los siguientes sectores: Ministerios, Departamentos Administrativo, Superintendencias, Unidad Administrativa Especial, Establecimientos Públicos, Corporaciones, Empresas Sociales del Estado, Empresas comerciales e industriales del Estado, Entes Universitarios Autónomos, Sector Salud, Sector Educación, Sector Salud Distrital, Sector Salud Distrito Capital [Bogotá D.C.], y el Nivel Territorial, página 23.

369 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Evaluación de la política de empleo público*, 2009, 35 y 36.

1. La CNSC no cuenta con información completa sobre los procesos de selección realizados mediante las diferentes modalidades, razón por lo cual se debió recurrir a otras fuentes como los informes al Congreso e informes de gestión de la CNSC.
2. Dentro de los procesos adelantados se evidencia que han sido poco eficaces de acuerdo con el bajo número de vacantes cubiertas. Es el caso de la convocatoria 001 de 2005 en la que la oferta ha cubierto únicamente el 7,4% de las plazas vacantes y sólo el 6,7% de los cargos han sido provistos, incluida la provisión de cargos por medio de la lista de elegibles.
3. El proceso de selección de ingreso ordinario fue interrumpido por la expedición del Acto Legislativo 001 de 2008, que modificó el Artículo 125 de la Constitución, adicionando el Parágrafo Transitorio 125, afectando el total en la OPEC. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588 de agosto de 2009 declaró inexecutable dicho acto con efectos retroactivos en su totalidad. En consecuencia la CNSC debió expedir la Circular 48 del de 2009 para requerir que las entidades reportaran los empleos incluidos en la convocatoria 001 del 2005 y que estando habilitados no continuaron el proceso en la Fase II, al considerarse que tenían la opción de la inscripción extraordinaria.
4. La aplicación del sistema de méritos e igualdad en la carrera administrativa, establecido por la Constitución de 1991, ha sido demandada en diversas oportunidades tanto por la presunta inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2005 como por vía acción de tutela, donde se ha solicitado el amparo de diversos derechos fundamentales como el debido proceso y la igualdad, lo que genera amplia jurisprudencia que incide en la implementación de la carrera administrativa en forma oportuna y eficiente, aplazando en algunos casos el acceso por nombramiento ordinario de los empleos de la administración pública.
5. Con la expedición de normas de incorporación y excepciones para la selección de personal a través de concurso, en especial la convocatoria 001 de 2005, se ha restado credibilidad al proceso, afectando a quienes hicieron su inscripción masiva desde diciembre de 2005.

6. Resulta difícil verificar la aplicación de procesos de acceso por mérito en todas las entidades del Estado dada la restricción de la información para algunos casos como las Fuerzas Militares, cuerpo diplomático y consular, entre otros.

Con base en su análisis de los cambios normativos en la carrera administrativa, y de los ínfimos resultados de cada una de las etapas de la convocatoria 001 de 2005 para proveer cargos vacantes de carrera, la Contraloría concluye que todo eso “le ha restado credibilidad al proceso de selección para cargos de carrera del orden nacional”.³⁷⁰

2006 a 2008

Sobre la carrera administrativa en estos años, disponemos de los informes sobre caracterización del empleo público del DAFP. Cabe advertir, como ya lo anotamos, que las cifras reportadas en esos informes ponen en evidencia la falta de actualización periódica de la información y la carencia de análisis de la carrera administrativa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo autónomo al cual le corresponde realizar este tipo de reportes.

Veamos los escuetos datos sobre la carrera administrativa contenidos en esos tres informes.

2006

“De acuerdo con el reporte de las entidades de los sectores administrativos, el número de empleos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, es de 115.682”. De estos servidores, según la naturaleza del empleo, “el mayor porcentaje se concentra en los empleos de carrera administrativa (94%). Estos datos solo se refieren al número de cargos aprobados en planta sin tomar en cuenta si se encuentran o no provistos”.³⁷¹ Luego, es evidente que el DAFP no sabía cuántos de los

370 *Ibíd.*, 42.

371 DAFP, *Caracterización del empleo público en Colombia- Rama Ejecutiva del Poder Público* (Bogotá: Junio de 2006), 12 y 13.

empleados de la Rama Ejecutiva de la Administración Nacional estaban inscritos en la carrera administrativa en el 2006.

2007

“De acuerdo con el reporte de las entidades pertenecientes a cada uno de los sectores administrativos, el número de empleados públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción es de 97.032...El mayor porcentaje se concentra en los de Carrera Administrativa (94%)”.³⁷²

2008

Para este año, el DAFP reportó un total de 97.032 servidores en la Rama Ejecutiva Nacional, distribuidos así: 5.531 de libre nombramiento y remoción (5.7%) y 91.501 de carrera administrativa (94.3%).³⁷³ Pero no informa cuántos están efectivamente inscritos en la carrera administrativa.

Nótese la absoluta coincidencia entre los datos de 2007 y 2008.

2009 a 2018

Para estos años, no encontramos información sobre la carrera administrativa en los informes del DAFP. Tampoco en el portal de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Más aún, en la entrevista que le hicimos al comisionado Frídole Ballén, él nos dijo que la Comisión no contaba con esa información.

Conclusiones

Tamaño del empleo público

Como quiera que las estadísticas sobre el empleo público colombiano del periodo comprendido entre 1992 y junio de 2018, no son comparables, la única forma de medir la evolución del empleo público en estos años es con la población colombiana reportada por los censos de 1993 y 2005,

372 DAFP, *Informe de Caracterización del empleo público en Colombia, junio de 2017*, 25.

373 DAFP, *Informe de caracterización del empleo público en Colombia, 2008*, 25.

y las estimación de la población para el 2018, hechas por el DANE. Cabe advertir al respecto que la cifra de empleo público a junio de 2018 no incluye el empleo de las entidades territoriales, por lo cual la proporción de empleados por cada cien habitantes está subestimada.

Entre 1993 y junio de 2018, la proporción del empleo público con relación a la población nacional presenta las siguientes variaciones:

- En 1993, el empleo público representaba el 2.5% de la población colombiana.
- En el 2005, esa proporción disminuyó levemente a 2.25%.
- Y en el primer semestre de 2018, sin incluir el empleo del nivel territorial, la proporción del empleo público en el Orden Nacional es el 2% aproximadamente con relación a la población nacional.

Respecto de la baja proporción del empleo público con relación a la población colombiana, cabe decir que en parte se explica por el número de cargos vacantes no provistos, y en parte por el aumento de la contratación por prestación de servicios, especialmente en las dos últimas décadas. Infortunadamente, no se dispone de información sistemática al respecto.

Participación de las mujeres en el empleo público colombiano

La creciente participación de las mujeres, tanto en los cargos directivos del Estado como en conjunto del empleo público, es sin duda un notable avance en la aplicación de la equidad de género. Revela así mismo el mayor acceso de las mujeres a la educación formal, y en particular a la educación universitaria.

Carrera administrativa

En lo tocante a la carrera administrativa, sobresalen, por un lado, los frecuentes cambios normativos, y por otros las dificultades técnicas y financieras de la Comisión Nacional del Servicio Civil no solo para la realización de los concursos para la provisión de vacantes de cargos de carrera administrativa, sino también en lo relativo a la producción de

información en esta materia. Sorprende además la carencia de datos fiables sobre los empleados inscritos en la carrera administrativa en las dos últimas décadas.

Señalemos por último que la pertenencia a la carrera administrativa ciertamente ha contribuido a la estabilidad de los servidores públicos, pero escasamente ha permitido la promoción de estos a cargos de nivel superior.

5.

Los empleados públicos en la historia del sindicalismo en Colombia

El sindicalismo en Colombia aparece en las primeras décadas del siglo XX. Emerge vinculado a los procesos de industrialización y crecimiento del aparato estatal que tuvo su más intensa actividad en las décadas del 20, 30 y 40 de la primera mitad del siglo. El sindicalismo de estas primeras etapas se caracterizó por una intensa actividad del sector de los transportes y los servicios, especialmente de obras públicas.

La actividad sindical durante aquellas décadas estimuló diferentes acciones gubernamentales para regularla. Las leyes 78 de 1919, 21 de 1920 y 83 de 1931 fueron los hitos normativos del periodo en materia de reglamentación de la huelga y de la organización sindical. Estas leyes sentaron un precedente importante en cuanto a las restricciones de los derechos sindicales de los trabajadores del sector público; especialmente se destaca la restricción del derecho de huelga en los servicios públicos.

El Decreto 2350 de 1944 que sirvió de base a la ley 6 de 1945 proporcionó a la legislación laboral una definición taxativa de los servicios públicos en los cuales estaba restringida la huelga, incluyendo ahora dos importantes ramas del gobierno: la administración pública y el órgano judicial, además de los tradicionales servicios de “transporte por tierra, agua y aire, y las de acueductos, energía eléctrica y telecomunicaciones”, siempre y cuando, agrega el artículo, “presten sus servicios al público por cuenta del Estado, o mediante concesión de éste, o con sujeción a tarifas, condiciones y reglamentos que el Estado señale”.³⁷⁴

Esta normatividad fue sintetizada por el Código Sustantivo del Trabajo en 1950. Este código definió las reglas del juego de las relaciones laborales durante la segunda mitad del siglo, en la cual los sindicatos de empleados públicos crecieron de la mano del aparato estatal. En este capítulo presentamos el proceso de constitución, crecimiento y acción de los sindicatos de empleados públicos en relación con la legislación de las relaciones laborales durante la segunda mitad del siglo XX empezando por el Código de 1950.

374 República de Colombia, *Decreto 2350 de 1944. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo.*

5.1. El sindicalismo en la segunda mitad del siglo xx

Las reivindicaciones de los trabajadores durante la segunda mitad del siglo XX incluyeron los derechos de huelga y negociación colectiva. El crecimiento de los empleados públicos empieza a manifestarse con mayor claridad en una burocracia más amplia que se distingue de los trabajadores oficiales del Estado. Este crecimiento de los empleados públicos continuaría durante el régimen militar (1952-1957) y en el Frente Nacional, lo cual les dará un poder creciente e incrementará la presión sobre la negociación colectiva.

El código sustantivo del trabajo

El Código Sustantivo del Trabajo, adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950, es el paradigma normativo colombiano al cual se remite toda legislación laboral durante la segunda mitad del siglo XX e incluso en el siglo XXI. Para conocedores del tema como Jairo Villegas, la fidelidad a este Código representa un obstáculo para introducir reformas necesarias en las relaciones laborales en Colombia: “Se supone y se afirma, erradamente, que el universo laboral comienza y termina en el contrato o convención colectiva de trabajo aplicable al vínculo laboral, regulada por el Código Sustantivo del Trabajo de 1950”.³⁷⁵

Se puede establecer una continuidad en los procesos de organización y control jurídico de las relaciones laborales desde la primera reglamentación de la huelga en 1919 y el Código Sustantivo del Trabajo, pasando por la legislación laboral de la República Liberal. La definición de la huelga, tal como aparece en el artículo 429 del CST, recuerda las disposiciones de las leyes 78 y 21 de 1919 y 1920 respectivamente. En el código se dice que “se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus empleadores y previos los trámites

375 Jairo Villegas, *Negociación colectiva y sindical de empleados públicos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014), 32-33

establecidos en el presente título". Esta definición de huelga abarca de forma sintética toda la experiencia previa; enfatiza el carácter pacífico de la huelga (como en las leyes 78 de 1919 y la 21 de 1920); advierte sobre los propósitos económicos y profesionales (descartando la actividad política como en la Ley 83 de 1931 y la Ley 6ª de 1945); contempla la negociación previa y obligatoria antes de declarar la huelga (como en la Ley 21 de 1920); y, finalmente, aclara que el derecho de huelga está garantizado para los sindicatos de empresa (lo que implica dar continuidad a la Ley 6ª de 1945 que limitó el derecho de declarar la huelga a los sindicatos de empresa, despojando así de este derecho a las federaciones y confederaciones.³⁷⁶

Así mismo, el Código mantiene las excepciones al derecho de huelga. Según el artículo 430, se prohíbe la huelga en los servicios públicos. Recordemos que la jurisprudencia al respecto había vacilado respecto de la definición de los servicios públicos. El Código, en cambio, definió taxativamente las actividades que debían ser consideradas como servicio público, a saber: las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público; las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y las de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas; las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; las de plantas de leche, plazas de mercado, maderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados; las de todos los servicios de higiene y aseo de las poblaciones; las de explotación, elaboración y distribución de sal.³⁷⁷

376 Cabe anotar sin embargo que el decreto 2313 de 1946 había establecido la posibilidad de que las federaciones sindicales tramitaran pliegos de petición y declararan la huelga si habían sido expresamente autorizadas por todos los sindicatos afiliados.

377 Es necesario señalar que la definición taxativa de los servicios públicos en el Código Sustantivo del trabajo no limitó el uso de la categoría de servicio público para cubrir otras actividades amenazadas por la huelga. Mediante la reglamentación del artículo 430 del Código se expedieron decretos como el 414 y el 437 que establecieron las actividades de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y de la International Petroleum como servicios públicos. En 1953, mediante el Decreto 3228, se incluyó como servicio público las actividades de la empresa Foster Wheeler Corporation, que estaba encargada de las obras de ampliación de la refinería de petróleo de Ecopetrol. El uso indiscriminado de la categoría de servicio público para restringir el derecho de huelga se evidencia en el Decreto 1543 de 1955 al extender esta categoría a las actividades de explotación y refinación que la Colombian Petroleum Company adelantaba en Norte de Santander cuando la huelga en dicha refinería era inminente. Al respecto véase Ignacio Escobar, *Los conflictos colectivos del trabajo en Colombia* (Bogotá: Temis, 1975), 127-128

La prohibición de la huelga en los servicios de transporte, sector en el cual se presentaron, durante la última década de la Hegemonía conservadora y la República Liberal, los más enconados conflictos colectivos, pone de presente la fuerza de los trabajadores oficiales en las empresas de navegación y transporte. Por otro lado, como en 1945, se incluyen aquí los servicios de las ramas del poder público, lo cual indica que los empleados públicos conformaban para entonces un cuerpo colectivo relativamente organizado.

El artículo 452 del Código agrega que en los servicios públicos será obligatoria la instancia de arbitramento: “los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos, y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación, serán sometidos al arbitramento obligatorio”.³⁷⁸

La definición de los servicios públicos nos remite al tema de la ilegalidad de la huelga que fue un punto novedoso en la legislación de 1944-1945. Según el artículo 450 del Código, la huelga es ilegal cuando se realiza en uno de los servicios públicos consignados en el artículo 430. Pero también lo es si los fines de la huelga son distintos de los profesionales y económicos. Aparece entonces otro elemento de continuidad en las estrategias de control del movimiento sindical: la prohibición a los sindicatos de participar en política. También era ilegal la huelga si no se habían agotado los procedimientos de arreglo directo y conciliación (tal y como lo había advertido la ley 21 de 1920), o cuando no hubiese sido declarada por votación secreta de la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o del sindicato de la empresa (lo cual quiere decir que era igualmente ilegal si se declaraba por asociaciones distintas al sindicato de empresa, como las federaciones o confederaciones). Finalmente, la huelga sería declarada ilegal en el caso de que no fuera pacífica o cuando era promovida para alterar decisiones judiciales. Si una huelga era declarada ilegal, el Código ordenaba la suspensión del sindicato, trámite que estaba a cargo del Ministerio del Trabajo; además, facultaba a los patronos para despedir a los trabajadores amparados por el fuero sindical, sin necesidad de que el despido requiriera previa autorización judicial (Artículo 450 del Código).

378 Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 452

Incluso la restricción de la negociación colectiva a los sindicatos de empleados públicos, que se ha relacionado tradicionalmente con el Código del Trabajo es también un desarrollo de un decreto previo: el 2313 de 1946. El desarrollo que el Código le da a esta restricción es importante porque define explícitamente la distinción entre trabajadores oficiales y empleados públicos en relación con los derechos sindicales. Esta diferenciación obedece a una realidad acorde con el desarrollo del aparato estatal en la segunda mitad del siglo XX. Mientras los trabajadores oficiales eran la fuerza laboral más numerosa e importante en la primera mitad del siglo XX, habida cuenta del crecimiento económico y el desarrollo de las obras públicas, a mediados del siglo XX es evidente la emergencia de un grupo de empleados del Estado claramente diferenciado por sus funciones administrativas, o “intelectuales”, de los trabajadores oficiales, que de acuerdo con el Decreto 2127 de 1945, ejercían trabajos materiales “en construcción y mantenimiento de obras públicas, [y en] las empresas estatales industriales, comerciales y agrícolas”. Más aún, como sostiene Londoño, mientras los empleados públicos estaban vinculados al Estado por “un vínculo de *derecho público*”, los trabajadores oficiales lo estaban “por un contrato administrativo de trabajo”³⁷⁹.

Los trabajadores oficiales, advierte el Código en el artículo 414, tienen derecho a asociarse. Esta asociación tiene como objeto “estudiar las características de su profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados”, “asesorar a sus miembros para la defensa de sus derechos como empleados públicos”, “representar en juicio los intereses económicos comunes y generales”, “presentar a los jefes los respectivos memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados”, entre otras. Sin embargo, el artículo 416, “sobre la limitación de las funciones”, establece que:

los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros

379 Rocío Londoño, “Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado”, en *Sindicalismo y Política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 162-163

sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los términos que los demás (aun cuando no puedan declarar o hacer huelga).

El Código es, sin duda, una síntesis de más de 30 años de experiencia en la regulación de las relaciones laborales; de ahí su relativa continuidad con la legislación previa. No obstante, reglamenta con mayor detalle las relaciones laborales.

La reglamentación del Código Sustantivo del Trabajo.

Tan importante como el código mismo es toda la jurisprudencia de los 15 años siguientes a su expedición. Aquí tratamos de sintetizar la reglamentación más importante.

Decreto 753 de 1956

Este decreto modifica el artículo 430 del Código al definir el servicio público como "toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas". Más adelante, el decreto define como servicios públicos "cualesquiera otras que a juicio del gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica y social del pueblo". El decreto cambió una definición taxativa por esta más flexible que le permite al gobierno, en última instancia, decidir a cada momento lo que considera como servicio público, facultad que podía utilizar para restringir el derecho de huelga.

Decreto 2351 de 1965

Como el artículo 357 del Código no había definido si el paralelismo sindical estaba prohibido únicamente en los sindicatos de base o si se refería también a la coexistencia de sindicatos de base con sindicatos de industria, el Decreto 2351 estipuló que "en una misma empresa no pueden existir dos o más sindicatos de base". Esta prohibición estaba íntimamente ligada a los problemas de representación sindical; al mantener vigente la posibilidad de coexistencia de un sindicato de base y otro de industria

en una misma empresa, debía definirse entonces cuál de los sindicatos tenía la representación legal de los trabajadores, sobre lo cual el citado decreto dispone lo siguiente: “para todos los efectos de la contratación colectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa”.³⁸⁰

La modificación introducida por este decreto también tenía efectos en la declaratoria de huelga. Mientras el artículo 444 del Código estipulaba que la huelga sólo podía ser declarada por el sindicato de base (por votación secreta de la mayoría absoluta de ese sindicato), el Decreto 2351 reformó este artículo: “la huelga o la solicitud del arbitramento -dice en el artículo 2°- serán decididas en votación secreta, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o por la asamblea general del sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores”, con lo cual permitía que si en una empresa la mayoría de los trabajadores estaban afiliados a un sindicato de industria, este podía decretar la huelga siempre y cuando fuera aprobada por la mayoría de los trabajadores de esa empresa.

También en relación con la huelga el decreto citado impuso un límite temporal: la huelga no podía durar más de 40 días, incluido el periodo de “prehuelga”, es decir, aquel en el cual se agotan las instancias de arreglo directo y conciliación. Una vez terminado este periodo de 40 días se impone la obligación del Tribunal de Arbitramento.

Por otra parte, como el artículo 433 del Código había suprimido las sanciones que recaían sobre el patrono que se negara a dar respuesta a los pliegos de peticiones de los trabajadores, el Decreto 2351 reiteró la sanción para todo patrono que se negara a dar una respuesta dentro del plazo de 5 días hábiles contados desde la presentación del pliego de peticiones. Así mismo, el artículo 25 advertía que: “los trabajadores que hubieren presentado al patrón un pliego de peticiones no podrán ser

380 República de Colombia, Decreto 2351 de 1965. Por el cual se hacen algunas modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo. Puede consultarse este decreto en el gestor normativo del Departamento Administrativo de la Función Pública: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83596>

despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto".³⁸¹

Finalmente, la novedad más importante que introdujo este decreto fue la protección del derecho de huelga por encima de la protección al trabajo. Como vimos antes, en nombre de la protección al trabajo las autoridades habían garantizado el derecho de los patrones a contratar esquiroleros. Esto terminó con la Ley 6ª de 1945, que prohibió la contratación de trabajadores durante un periodo de huelga. Sin embargo, esta ley, y también el Código Sustantivo del Trabajo, mantuvieron vigente la protección al trabajo de los obreros y empleados que, siendo trabajadores de la empresa, quisieran seguir laborando durante la huelga. Pero el Decreto 2351 de 1965 dispuso que: "mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de los grupos minoritarios de trabajadores, aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo".³⁸²

5.2. La unión de trabajadores de Colombia (UTC) y las federaciones de trabajadores del Estado

Al comienzo de este capítulo sostuvimos que los trabajadores y sus organizaciones son elementos estructurales de las relaciones políticas en una sociedad en proceso de modernización administrativa e industrialización. Por ello los sindicatos no son ajenos a las relaciones políticas que estructuran a las sociedades modernas. Esta afirmación de cierto modo riñe con la concepción del sindicalismo apolítico, como el que pretendía ser la Unión de Trabajadores de Colombia –UTC, fundada en 1946.

381 Ibid.

382 Ibid.

En sus estatutos figuraba precisamente la sujeción estricta a la norma que le prohibía a los sindicatos participar en política y se declaraba independiente de las filiaciones partidistas. Además, la dirigencia de la UTC manifestó desde su fundación su rechazo a la intervención del comunismo en la CTC. En 1983, el dirigente de la UTC Manuel Vélez Castilla declaró que la fundación de la UTC estuvo relacionada precisamente con una reacción contra el comunismo de la CTC:

La fundación de una nueva central obrera era una necesidad sentida con mucho interés por la clase obrera al término de los años 30 y comienzos de los años 40. El movimiento obrero estaba resentido de agudo anarcosindicalismo y manzanillismo político. Uno de los partidos tradicionales, lo mismo que grupos extremistas, habían establecido una tremenda controversia para convertir la central de la época en caudal de poder electoral y en instrumento de penetración marxista, con el ánimo de tomar el sindicalismo como instrumento comunista para imponer este tipo de dictadura en el país, cumpliendo consignas que les llegaban por conducto de agentes internacionales del Kremlin. De ahí que la UTC nació por una necesidad impuesta por la propia clase obrera colombiana que veía frustrados sus anhelos de liberación y justicia social debido a la anarquía que imperaba en ese entonces.³⁸³

El único compromiso que reconocieron explícitamente los dirigentes de la UTC fue con la iglesia católica, como lo dejó sentado desde el Congreso de su fundación en junio de 1946: "La Confederación adoptará como bases fundamentales de lucha, los principales de la doctrina social católica, preconizados por los pontífices y en ella inspirará y orientará sus campañas, dentro de los cauces de la ley"³⁸⁴. Y es que una de las bases de la UTC fue, en efecto, los sindicatos obreros creados por la iglesia católica durante la primera mitad del siglo para contrarrestar la influencia comunista dentro de las clases obreras.³⁸⁵

383 Citado por Rocío Londoño, "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano", en *Nueva Historia de Colombia* (Bogotá: Planeta, 1989), 277

384 Citado por Guillermo González, *Derecho Colectivo del Trabajo. Tomo I.* (Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1978), 213

385 Al respecto puede verse Miguel Urrutia, *Historia del Sindicalismo Colombiano.* (Bogotá: La carreta, 1978), 211-220; Sergio Echeverry, "Los jesuitas y el sindicalismo", en *República Liberal Sociedad y Cultura* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2009), 251-281

Pero a despecho de estas afirmaciones de asepsia política, la emergencia y el desarrollo de la UTC, se explican principalmente, pero no exclusivamente, dentro de la coyuntura política de entonces, caracterizada por la confrontación política entre liberales y conservadores y el anticomunismo de la Guerra Fría; e igualmente por el retorno de los conservadores al poder entre 1946 y 1953. La relación política está más allá de las declaraciones y propósitos de los dirigentes de la nueva confederación obrera, e incluso su manifestación en contra de la instrumentalización del sindicalismo por parte del comunismo es innegablemente política.

En efecto, la UTC emerge en medio de una profunda transformación sociopolítica. Como hemos visto en la primera parte de este capítulo, el gobierno de Alberto Lleras en 1945-1946 había frenado la influencia de los comunistas dentro de la CTC. Al mismo tiempo, la presión del gobierno, favorecida por la dependencia de esta confederación con relación a los gobiernos liberales, contribuyó a la preponderancia del liberalismo en su junta directiva. La llegada del conservatismo al poder, con Ospina Pérez en 1946, inaugura un proceso de conservatización que favorecería el surgimiento y el rápido desarrollo de la UTC. Por el contrario, la preponderancia del liberalismo en la junta directiva de la CTC, la colocó en desventaja y la llevó a realizar varios intentos de huelga general contra el gobierno de Ospina Pérez.³⁸⁶

Como es de esperar, el apoyo del presidente Ospina Pérez a la constitución de la UTC era importante para promover la influencia del partido conservador entre los trabajadores. El vínculo de la UTC con el partido conservador es evidente en el trámite de su legalización: Ospina modificó la legislación vigente mediante el Decreto 2785 de 1949 para abrirle camino al paralelismo sindical al nivel de las confederaciones, con lo cual pudo otorgar personería jurídica a la UTC.

El dominio del partido conservador se consolida cuando en 1949 el partido liberal opta por la abstención en las elecciones presidenciales de 1949,

386 En 1948 y 1949 hubo cuatro intentos de huelga general impulsados por la CTC, una de ellas contra la elección de Laureano Gómez como presidente. Al respecto véase Londoño. "Crisis y recomposición", 275

en las cuales fue elegido Laureano Gómez. Durante estos años, el crecimiento de la UTC es directamente proporcional a la decadencia de la CTC. La relación no es accidental; por el contrario, la pérdida de influencia de la CTC obedece no solo a su división interna, sino también a la represión de las movilizaciones obreras. La CTC celebró su convención en 1950 en medio de su crisis organizativa y política, y no pudo volver a celebrar una reunión similar sino hasta 1958, bajo nuevas condiciones políticas creadas por la constitución del Frente Nacional. La UTC, en cambio, mantuvo un acelerado ritmo de crecimiento³⁸⁷ y pudo tramitar las reivindicaciones de sus afiliados. Al respecto Londoño sostiene lo siguiente:

La persecución a la CTC y la protección oficial a la UTC le permitieron a esta última consolidar su organización, crear nuevos sindicatos y convertirse en el principal canal de expresión de las peticiones económicas de los trabajadores. Entre 1946 y 1959 el número de sindicatos afiliados pasó de 40 a 580, en tanto que la CTC había quedado reducida en 1957 a 27 sindicatos formales.³⁸⁸

La relación entre la UTC y el conservatismo se revela en las coyunturas políticas del periodo. En las elecciones de 1949 para el periodo presidencial de 1950-1954, la UTC se manifiesta a favor de la candidatura de Laureano Gómez, pero en 1952 se distancia del presidente conservador, y algunos de sus directivos presionan la renuncia de su presidente Víctor Duarte, quien se empeñaba en mantener el apoyo al caudillo conservador. En 1953, cuando Rojas Pinilla busca asegurarse su propia base sindical con la creación de la Confederación Nacional del Trabajo, la UTC condena la creación de esta nueva confederación.³⁸⁹ En efecto, la UTC se mantuvo, durante el régimen militar de Rojas Pinilla, fuera del control gubernamental y fiel a las fuerzas industriales antioqueñas del partido conservador que apoyaron su fundación. Esta fidelidad quedó demostrada cuando, en

387 Según Guillermo González Charry la UTC dobló el número de sindicatos afiliados en dos años: "en el año de 1949, cuando se le reconoció como persona jurídica, tenía 220 sindicatos de base [...] y para 1951, según datos de su secretario general Justiniano Espinosa, tenía ya bajo su comando 416 sindicatos con un total de 200.000 afiliados" Guillermo González, *Derecho Colectivo del Trabajo*, 214.

388 Londoño, "Crisis y recomposición", 281

389 *Ibíd.*

1957, la UTC, para entonces la principal confederación de trabajadores del país, se sumó al Frente Civil que derrocó a Rojas Pinilla.³⁹⁰

Podemos prescindir de los detalles del grupo político “laborista” formado por un sector de la UTC en 1966 (MOSPOL)³⁹¹, o de su apoyo a la candidatura del dirigente conservador Belisario Betancur en 1970, pues parece que la relación de la UTC con la política, pese a su declaración fundacional de apoliticismo, ha quedado clara. Cabe anotar, sin embargo, que, tanto en la dirección nacional como en sus bases, no sola había conservadores, sino también liberales.³⁹² No hay duda, por lo demás, de que las relaciones políticas de los sindicatos son un factor importante en las sociedades modernas, puesto que contribuyen a afianzar los derechos laborales y políticos de los trabajadores.

Siguiendo este criterio, podemos señalar algunos de los fundamentos organizativos de la UTC. Además de haber contado con el auspicio de los gobiernos conservadores de mediados del siglo, la UTC tuvo el apoyo de los industriales conservadores antioqueños³⁹³ y de la iglesia católica, en particular de la comunidad de los jesuitas, a la cual pertenecía su “asesor moral”, el padre Vicente Andrade Valderrama. Al estar vinculada al sector empresarial, la UTC dio prioridad al sindicato de base, a las reivindicaciones económicas de sus afiliados y al arreglo directo con los patronos. Por otro lado, su anclaje en la iglesia católica le impuso una impronta pacifista y respetuosa de la ley.

390 Daniel Pecaute, en su obra *Política y sindicalismo en Colombia*, cita el comunicado del 6 de mayo de 1957, cuatro días antes de la caída del general Rojas, en el cual la UTC revela de forma diáfana cuáles son los sectores asociados en contra del general. El comunicado dice así: “La banca, la industria y el comercio han iniciado cierre de actividades [...] Es indispensable hacer las rectificaciones necesarias y con una acción conjunta de los industriales, el gobierno, los trabajadores y todas las gentes de buena voluntad, buscar las fórmulas que han de garantizar el retorno a la normalidad [...] Es necesario dar a la industria facilidades para la importación de materia prima; a los comerciantes, garantías de estabilidad en los negocios; a los agricultores seguridad en sus vidas u haciendas y a los trabajadores protección en su trabajo y mejores salarios”. Daniel Pecaute, *Política y sindicalismo en Colombia*. (Bogotá: La carreta, 1978), 256

391 *Ibíd.*, 266

392 Véase al respecto, Francisco Hernández, *El sindicalismo en Colombia. Implicaciones sociales y políticas* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2004)

393 El primer presidente de la UTC y su primer tesorero eran líderes de UTRAN (Unión de Trabajadores de Antioquia)

El origen patronal de esta Confederación, la más fuerte de las dos que existieron entre 1946 y 1962, permitió un fuerte dominio de los empresarios sobre las relaciones laborales en aquel periodo.³⁹⁴ Los salarios se mantuvieron bajos hasta 1955, a pesar de que entre 1946 y 1952 la prosperidad industrial, en palabras de un dirigente de la ANDI, “es la mejor que se haya contemplado hasta hoy”.³⁹⁵

La CTC, por su parte, padeció fuertes tensiones políticas, además de su declive en términos del número de afiliados y de su capacidad de presión. Como es sabido, las divisiones internas del liberalismo propiciaron divisiones dentro de la CTC. Santos y Lleras propiciaron la ruptura con los dirigentes sindicales comunistas, e inculcaron un anticomunismo que parece haber arraigado profundamente en la Confederación. No sorprende entonces que en 1958, cuando la CTC pudo celebrar su doceavo congreso, después de ocho años de aislamiento y relativa inactividad, fue expedido un comunicado oficial según el cual “El XII Congreso de CTC rechaza enfáticamente con un alto sentido de nacionalidad y patriotismo la intromisión del comunismo internacional, materialista y ateo, que aspira a dirigir y orientar con falsas doctrinas a los trabajadores”. Este comunicado mereció incluso el reconocimiento de la iglesia católica, la cual anunció que “Por fuera de la CTC [había] quedado todo vestigio de comunismo y de fidelismo”.³⁹⁶

Así pues, en el inicio del Frente Nacional, existían dos Confederaciones claramente alineadas con los partidos tradicionales. Sin embargo, esto no podía durar mucho porque el Frente Nacional flexibilizó su actitud frente a las movilizaciones sindicales y sociales que habían estado rígidamente controladas desde 1949 con la declaratoria del Estado de sitio, primero, y luego por el régimen militar de Rojas Pinilla. Mientras en el periodo conservador y el gobierno militar se registraron muy pocas huelgas, entre

394 La UTC, advierte Daniel Pecaut, llega incluso a solidarizarse con los industriales. Frente a la reforma tributaria declararon sus dirigentes: “El Estado debe proteger la creación de nuevas industrias eximiéndolas de impuestos durante un periodo prudencial a fin de estimular el pleno empleo y evitar por todos los medios a su alcance que so pretexto de la reforma tributaria se produzca la merma de la producción, el cierre de las empresas, la disminución de la jornada de trabajo o los despidos colectivos” Citado por Pecaut, *Política y sindicalismo en Colombia*, 271.272

395 *Ibíd.*, 247

396 Ambas declaraciones se encuentran en Londoño, “Crisis y recomposición”, 287

1962 y 1973 ocurrieron 697 huelgas y 5 intentos de paro nacional; más aún, entre 1957 y 1965 fueron constituidas 1697 organizaciones sindicales y el volumen de afiliados pasó de menos de 100.000 a 700.000; finalmente, el porcentaje de trabajadores sindicalizados con respecto a la población ocupada ascendió del 5,5% en 1947 al 13,5 % en 1965.³⁹⁷

La renovada actividad sindical se manifestó también en el nivel de la organización confederal. En 1964 aparece la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia CSTC, constituida por los grupos sindicales de influencia comunista expulsados de la CTC. Y en 1970, se crea la Central General de Trabajadores- CGT. Las dos nuevas Confederaciones recibirán su personería jurídica en 1974. Hay que agregar que la CTC y UTC sufrieron transformaciones internas que las fragmentaron políticamente, por lo cual, a partir de 1970, difícilmente se las pueda considerar como organizaciones con una clara filiación partidista.

En la década de 1960, surge un nuevo sector denominado "sindicalismo independiente", que se mantiene por fuera de las confederaciones. Representan precisamente la emergencia de nuevas expresiones políticas, especialmente de izquierda, durante el Frente Nacional. También son la expresión conspicua del crecimiento de las asociaciones sindicales de empleados públicos. Este es el rasgo fundamental de la organización laboral de la segunda mitad del siglo XX. Si en la primera mitad del siglo los asalariados de las obras públicas y del transporte representaron el sector más poderoso y mejor organizado de la clase trabajadora, en la segunda mitad emergen como protagonistas del movimiento sindical los servidores públicos.

Entre 1938 y 1951 los empleados públicos crecieron en algo más de 290%, es decir, se multiplicaron por 3, mientras que los trabajadores oficiales crecieron apenas en un 7,7% en el mismo periodo³⁹⁸. Y son precisamente los empleados públicos, los que conforman ese mundo heterogéneo del sindicalismo independiente que crecerá rápidamente en dos décadas.

397 Londoño, 283-293.

398 Londoño, 279.

En efecto, en 1980, de 1.191.100 trabajadores sindicalizados, 382.343, es decir el 32,1%, no estaban confederados.³⁹⁹ Los no confederados constituyen el sindicalismo independiente y son los más activos en cuanto a huelgas en el periodo. En efecto, sus huelgas representaron el 48% de las huelgas en 1971, el 42% de las huelgas en 1975 y el 44% de las huelgas en 1980.⁴⁰⁰

Este sector, poco definido en términos ideológicos y políticos, coincide con la constitución de las organizaciones sindicales más poderosas de los empleados públicos. Un estudio de 1986 reveló un rápido crecimiento de la organización sindical de los empleados públicos y de su participación en las huelgas:

El movimiento huelguístico en el sector de los servicios públicos y sociales se ha intensificado de tal manera que durante este periodo representó el 46% de las huelgas y el 85% de los huelguistas y tuvo una influencia notable en el desarrollo sindical [...] La proporción de huelguistas en los servicios creció del 59% en los sesenta al 85% en los setenta.⁴⁰¹

Y en verdad durante este periodo se constituyeron los más importantes sindicatos de los empleados públicos, a saber: La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) en 1959; la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (FENALTRASE) en 1960; la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Públicos (FENANSITRAP) en 1961; la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios (FEDEPUERTOS) en 1962; la Federación de trabajadores de acueductos y alcantarillados (FENTRACAL) en 1972; la Federación de Trabajadores de la Comunicación, en 1973; la Federación de trabajadores estatales (FECOLTRAES) en 1974; la Unión de Trabajadores estatales colombianos (UTRADEC) en 1979; y la Federación Nacional de Empleados Públicos (FENALEMPO) en 1980.⁴⁰²

399 La UTC, todavía la confederación más grande en 1980 tenía 365.667 afiliados equivalente al 30.7%; la emblemática CTC tenía 241.795 afiliados correspondientes al 20.3%; la confederación de izquierda CSTC tenía, en el mismo año, 119.100 sindicalizados correspondientes al 10% y la más reciente CGT 82.343 sindicalizados equivalentes al 2,9%. Datos consignados en Rocío Londoño, "La estructura sindical colombiana en la década del 70", en *Sindicalismo y política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 109.

400 *Ibíd.*, 122

401 Rocío Londoño, "Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado", en *Sindicalismo y política económica*. (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 157-179

402 *Ibíd.*, 157-179

La intensa actividad huelguística de los empleados públicos ha sido bien representada por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE). El magisterio colombiano agrupaba, en 1986, unos 200.000 docentes, lo cual lo convertía en el servicio público con mayor número de empleados a cargo del Estado⁴⁰³. El crecimiento de este sector estaba vinculado al aumento de la escolarización, que había pasado del 57% en 1964 al 82% en 1980, en lo que respecta a la educación primaria, y del 14% al 39% en la educación secundaria. La importancia de una Federación que agrupaba a la gran mayoría de los maestros de la educación pública, junto con la progresiva radicalización de sus dirigentes⁴⁰⁴, se expresó, entre otras acciones, en una serie de huelgas entre 1966 y 1980, que convirtieron a FECODE en la asociación sindical más activa del periodo.

En 1966 se realizó el primer paro nacional de maestros, en el cual se expusieron las siguientes reclamaciones: establecer un salario mínimo para el educador, reajustar sus sueldos, expedir un estatuto docente y cancelación de los salarios que les adeudaban a los maestros. La presión consistió en 23 días de huelga. Como se ve, la primera manifestación de carácter nacional dirigida por la Federación tuvo una motivación eminentemente económica. Las concesiones del gobierno ante esta primera movilización nacional del magisterio animaron a los docentes a realizar, en ese mismo año, la "marcha del hambre", cuyo resultado fue la creación de los Fondos Educativos Regionales con el propósito de "asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones patronales". La movilización de los docentes se reactivó en 1971, con peticiones que excedían el plano meramente económico, entre

403 Así lo registra Hernando Gómez, "El Magisterio y la política educativa", en *Sindicalismo y política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 183.

404 En 1971, el presidente de FECODE, Miguel Caro, proclamó ante el congreso general de la federación que: "Estamos, entonces, ante dos alternativas: o caemos ante la órbita de influencia del sistema y dejamos que nuestras organizaciones sean simples reflejos de él, con todas sus contradicciones; o nos colocamos por encima del sistema, aceleramos sus descomposición, canalizamos las nuevas fuerzas y nos convertimos, si no en factor determinante, por lo menos importante para encontrar sobre bases firmes los cambios revolucionarios que todos anhelamos". Este ánimo revolucionario también se consagró en los puntos programáticos de la federación en 1974: "La federación acoge los siguientes puntos programáticos para el adelanto del proceso unitario: a) Apoyar al proletariado de todos los países contra los patronos capitalistas y su Estado [...]; b) luchar contra todas las formas de opresión política ejercida por el régimen prevaleciente [...]". Citado en Londoño, *Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado*, 194.

estas, la exigencia de participación del magisterio en las juntas de aquellos Fondos, la participación paritaria en la “planeación, ejecución y desarrollo de la política educativa” y la expedición del estatuto docente, entre otras reclamaciones de tipo económico. En 1972, FECODE presenta un nuevo “pliego de solicitudes respetuosas” en el cual se evidencian demandas políticas y sociales como la “abolición del Concordato y el Convenio de las misiones”, la “desprivatización de la educación” y la participación en la elaboración del Estatuto Docente. En 1975, la Federación se movilizó para oponerse a la Ley 43 sobre la nacionalización financiera de la educación secundaria, aduciendo que esta ley “[permitía] el control financiero, político e ideológico de la educación por parte del gobierno”, y que, para los educadores, “esta reforma [significaba] la pérdida de derechos y conquistas adquiridos”. Sin embargo, fue en 1977 que se registró, según Hernando Gómez Buendía, la huelga docente “del más franco cariz político”, con la cual el magisterio se opuso al Decreto 128 de ese año sobre el estatuto docente. La huelga logró la derogación del decreto y la participación de FECODE en la redacción de un nuevo proyecto de estatuto docente en 1979.⁴⁰⁵

Ahora bien, la heterogeneidad del movimiento sindical, que emerge durante el Frente Nacional y que se extiende durante la década del 70, no solo manifestó en acciones atomizadas. También emergió la posibilidad de adelantar, mediante la coordinación de las confederaciones y el apoyo de las federaciones de empleados públicos, paros generales. El caso paradigmático fue el paro cívico de 1977, en el cual participaron todas las confederaciones e innumerables organizaciones sociales, por eso el calificativo de cívico.⁴⁰⁶

Los intentos de coordinación de una gran movilización sindical se habían producido en 1965, 1969 y 1971 respectivamente, sin mayor éxito. Sin embargo, estos intentos habían encendido las alarmas de la dirigencia, lo cual se expresó en las exhortaciones del Presidente Alfonso López con

405 Esta síntesis del movimiento huelguístico de los docentes del magisterio entre 1966 y 1979 ha sido tomada de la exposición más detallada de Hernando Gómez Buendía, “El Magisterio y la Política Educativa”, en Gómez B., Londoño B y Perry R., *Sindicalismo y política económica*, 1986, 195-200.

406 Véase entre otros, Medófilo Medina, *El paro cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977* (Bogotá: Ediciones Aurora, 1984)

motivo del paro de 1977: “Yo aspiro a que ustedes, trabajadores de un Estado libre, afiliados a una Confederación no Oficial [se refiere a la CSTC], adquieran plena conciencia, como el resto de los colombianos, de que hay que escoger entre situarse con las Instituciones o al lado de aquellos que están en su contra”, y, para tratar de ratificar la tradicional actitud conciliadora de la UTC, ante la cual pronunciaba este discurso, agregó: “Soy consciente de que la emulación sindical se ha hecho más difícil y de que para muchos son menos llamativas las conquistas laborales logradas paso a paso, a través de los años como lo ha hecho la UTC, que la huelga espectacular, con exigencias desproporcionadas”.⁴⁰⁷

Pero la consolidación de instancias de articulación del movimiento sindical, como el Consejo Sindical Nacional, la Coordinadora de Solidaridad y Protesta y el Consejo Sindical Nacional Unitario, más la frustración de las expectativas reformistas que se habían constituido en torno al gobierno de López Michelsen, permitieron al fin la acción coordinada de las centrales y las federaciones de sindicatos estatales en un paro nacional. Paradójicamente, la respuesta del antiguo líder del MRL, el Presidente López Michelsen fue declarar el paro cívico como “subversivo”, declaración que radicalizó las posiciones y rompió los diálogos:

No existe mérito -se decía en una declaración conjunta de la UTC y la CTC- para la continuación de conversaciones entre el gobierno y las centrales obreras. Deploramos ciertamente que el diálogo haya concluido melancólicamente y que así tengamos que informarlo a nuestras bases en todo el país: por consiguiente, el paro cívico nacional es una necesidad inmediata.⁴⁰⁸

En el paro murieron 19 personas y hubo muchos heridos y arrestos. La radicalización de los dirigentes y el bloqueo del diálogo con el gobierno frustraron la posibilidad de un entendimiento mutuo alrededor del pliego unificado de peticiones. En lugar de esto el gobierno asumió una postura inflexible y las instancias de coordinación sindical se debilitaron en pocos años.

407 Citado por Guillermo González, *Derecho Colectivo del Trabajo*, 259

408 Citado por Rocío Londoño, “La estructura sindical colombiana en la década del 70”, en *Sindicalismo y política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 126

En el gobierno de Turbay Ayala hubo alzas de salarios sin que se reconociera explícitamente que al menos en el tema salarial los sindicatos habían hecho una reclamación justa en 1977. La coordinación sindical no se desintegró del todo; se mantuvieron relaciones entre los sindicatos independientes y las confederaciones, especialmente por parte de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (FENALTRASE), que, siendo en ese entonces independiente, mantuvo el diálogo y la coordinación con las confederaciones.⁴⁰⁹

5.3. Los derechos sindicales

Aunque la burocracia del Estado colombiano creció de manera irregular a lo largo del siglo, y aunque nunca fue en verdad una burocracia demasiado grande⁴¹⁰, la consolidación institucional durante el Frente Nacional permitió que el Estado colombiano contara con una cantidad importante de empleados profesionales.

En el caso de los empleados públicos se repitió la historia que ya conocían los trabajadores oficiales de la primera mitad del siglo: su crecimiento conllevó la adopción de una identidad propia dentro del sindicalismo colombiano. Al final de la década de 1960 y durante las décadas de 1970 y 1980, los sindicatos de servidores públicos se convirtieron en los más activos y organizados, de lo cual son ejemplo FECODE y FENALTRASE. Para estos sindicatos fue importante el tema salarial; recuérdese que durante muchos años el pago de los salarios a los maestros era muy irregular en términos de las fechas de pago. Pero las federaciones del sector estatal rápidamente evolucionaron hacia reivindicaciones profesionales, como el estatuto docente en el caso de FECODE y, sobre todo, por los derechos sindicales de negociación colectiva y huelga.

En la segunda mitad del siglo XX los derechos sindicales de los empleados públicos estaban limitados al derecho de asociación y a la presentación

409 Londoño, "Las relaciones laborales y el movimiento sindical", 176-177

410 La comparación del empleo público entre Colombia y otros países de América Latina y Europa está en el capítulo número uno de este mismo informe.

de peticiones respetuosas. Se había constituido una especie de paradoja en la cual el derecho de asociación no se correspondía con el derecho a actuar colectivamente.

El tema de los derechos sindicales de los empleados públicos empezó a ventilarse desde 1970 bajo unas nuevas relaciones de poder, pues la cantidad, la fuerza, la organización, y en ocasiones también la radicalización de los sindicatos les daba una nueva plataforma para sus reivindicaciones. Puede decirse incluso que los empleados del Estado no esperaron a que estos derechos les fueran otorgados, puesto que desde 1966, y durante todo el periodo, hubo paros o cese de actividades y otras formas de protesta, que obligaron a las autoridades gubernamentales a entablar diálogos y concertación sobre las condiciones de trabajo.⁴¹¹

La huelga

Aunque no hace falta remontarnos a la reglamentación de la huelga que se produjo durante la primera mitad del siglo XX, y cuyos detalles hemos expuesto más arriba, si es necesario tener en cuenta que la legislación de la primera mitad del siglo había incluido algunas restricciones a la huelga que, reencauchadas por el Código Sustantivo del Trabajo, se mantenían todavía vigentes en la segunda mitad del siglo, e iban a ser parte importante de la discordia en los conflictos colectivos por el derecho a la huelga. Mencionemos por ejemplo la ley 6 de 1945 y el decreto 2313 de 1946 que sólo autorizaba a los sindicatos de base o de empresa para que declararan la huelga, retirándole así esta prerrogativa a las federaciones y confederaciones.⁴¹² Tengamos en cuenta también la restricción que el Código Sustantivo del Trabajo impuso al ejercicio de la huelga en el sentido de que ésta sólo podía ser declarada y ejecutada si estaba dirigida a fines económicos y profesionales, con lo cual abría la puerta para

411 En entrevista con Percy Oyola, dirigente sindical de la Unión de Trabajadores Estatales Colombianos (UTRADEC), él aseguró que antes de que se produjera el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del Estado, ésta, como la huelga, ya se ejercía de hecho. (Véase los detalles de esta entrevista en el capítulo 5 de este informe)

412 Con la salvedad importante de que el decreto 2313 de 1946 abrió una posibilidad para que una federación sindical declarara la huelga si contaba con la autorización expresa de los sindicatos de empresa que la conformaban.

declarar como ilegal una huelga con fines políticos o solidarios. El Código también impuso por primera vez en Colombia la limitación temporal del derecho de huelga, limitación que se vinculó después con los procedimientos de negociación previos a la declaratoria de huelga que estaban vigentes desde la ley 20 de 1921. Finalmente, y quizá lo más importante, mantengamos presente que desde 1919, es decir, desde la primera reglamentación de la huelga que se conoce en Colombia, se impuso la prohibición de que los empleados públicos entraran en huelga. Esta prohibición atraviesa todo el siglo.

Precisamente en esta tradición de restricciones a la huelga en los servicios públicos se instala a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el debate en torno al derecho de huelga de los empleados públicos. La ley 6 de 1945, retomando la ley 21 de 1920, advertía que “los conflictos colectivos de trabajo en los servicios públicos, que no se resuelvan por arreglo directo o por conciliación, serán sometido a arbitramento por un tribunal especial”, con lo cual se establecía el arbitramento como instancia última y obligatoria. De tal manera que un conflicto colectivo en un servicio público no podía llegar nunca hasta la declaratoria de huelga.

Esta restricción de la huelga en los servicios públicos se prestaba para diferencias entre trabajadores y estado ya desde mediados de siglo. La declaratoria de cualquier servicio como público servía para frustrar huelgas incluso cuando estaban a punto de declararse. Como lo demuestra la siguiente sentencia de un juez de trabajo de Bogotá en 1946, no estaba bien definido en la época si los jueces debían sujetarse a una definición taxativa del servicio público, o si podían definirlo de acuerdo con criterios interpretativos:

Esta idea de servicio social va cobrando una mayor elasticidad en virtud de los adelantos técnicos e industriales en el mundo contemporáneo; las necesidades de la vida moderna hacen considerar como servicio público casi todas las necesarias a su subsistencia dentro del conglomerado social.⁴¹³

413 Citado por Escobar, *Los conflictos colectivos*, 122.

Es importante agregar, para poder observar el uso tendencioso de estas interpretaciones, que la Sentencia citada se pronunció en favor de la declaratoria como servicio público de las labores de producción y distribución de petróleo y sus derivados realizados por la Tropical Oil Company en 1946.

Cada vez aumentaban así las actividades consagradas como servicio público, lo cual conllevaba, claro está, la prohibición de realizar la huelga a más y más trabajadores. La tendencia a ampliar el margen del servicio público para abarcar más actividades o sectores continuó en la década del 50 poniendo en evidencia el uso del mecanismo para evitar directamente la huelga. Así, el Decreto 3228 de 1953 declaró las obras de ampliación de la refinería de Barrancabermeja adelantadas por la empresa Foster Wheeler Corporation como servicio público, por ser complementarias a los servicios de producción y distribución de petróleo adelantadas por Ecopetrol. El Decreto 1543 de 1955, por su parte, declaró servicio público las actividades de explotación y refinación que realizaba Ecopetrol en Norte de Santander justo cuando los trabajadores de esa empresa habían agotado ya los recursos de arreglo directo y conciliación y se preparaban para la huelga⁴¹⁴.

Para no estar expidiendo decretos específicos que protegieran la actividad de empresas seleccionadas, el teniente general Gustavo Rojas Pinilla firmó el Decreto 753 de 1956, que reprodujo las actividades que el Código había consagrado como de "servicio público", pero además sumó a ellas las de "explotación, elaboración y distribución de sal", la "explotación, refinación transporte y distribución de petróleos y sus derivados" y, en fin, "cualquier otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo".⁴¹⁵

El 1959, con el restablecimiento relativo de las libertades jurídicas, aparece un intento de corregir los abusos que la declaratoria de servicio público estaba cometiendo contra el derecho de huelga. Un proyecto

414 *Ibíd.*, 128

415 En el análisis de este decreto Ignacio Escobar concluye: "Al fin de cuentas, para efectos de la huelga, son servicios públicos las actividades que el gobierno califique como tales". Escobar, *Los conflictos colectivos*, 134.

de acto legislativo reformativo de la constitución pretendió incluir el siguiente artículo: "se garantiza el derecho de huelga inclusive en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio". Este proyecto, increíblemente adelantado para su época (y que no pasó el primer debate en Cámara de Representantes), fue sustentado de la siguiente manera por sus ponentes⁴¹⁶ :

Las reformas introducidas a la Carta por el partido liberal en 1936 consagraron constitucionalmente el derecho de huelga; pero dejaron al margen de esta conquista social a los trabajadores de los servicios públicos. Esta salvedad ha resultado mucho más grave cuanto que el constituyente no definió lo que debe entenderse por servicio público, ni el legislador a subsanado dicho vicio constitucional.

La doctrina del servicio público, propia del derecho administrativo, carece de estabilidad y precisión. Los gobiernos han venido declarando que constituyen servicios públicos las más variadas actividades e industrias; pero esas declaraciones, producidas casi siempre en presencia de conflictos colectivos de trabajo, inminentes o actuales, no han tenido otra consecuencia que la de sustraer del derecho de huelga a un número cada vez mayor de obreros.

De este modo ocurre en Colombia que hay actividades declaradas servicio público para los efectos laborales y que no lo son para los demás fines, pues no quedan sometidas al régimen jurídico propio de tales servicios. En otras palabras, la salvedad constitucional se ha convertido en un arma mortal contra la clase obrera por el oportunismo, la unilateralidad y la manera acomodaticia como se ha venido utilizando.

Privar de este derecho a un sector tan importante de los trabajadores colombianos, los que prestan los servicios al Estado y a los institutos paraestatales o descentralizados, los de transporte, los de petróleo, los de educación pública y privada, los de higiene, los de industria bancaria que al mismo tiempo son los peor pagados por la misma razón, constituye una flagrante injusticia y un semillero de inconformidad y resentimiento que a la larga es capaz de producir trastornos sociales sumamente graves.⁴¹⁷

416 Los ponentes del proyecto fueron Iván López Botero, Liborio Chica Hincapié, Ernesto Vela Angulo, Margarita Córdoba de Solórzano, y Felipe Salazar Santos.

417 *Ibíd.*, 135.

Hemos citado este extenso fragmento porque expone de la manera más completa el meollo del asunto: la noción de servicio público se estaba usando para restringir el derecho de huelga de los empleados públicos, a quienes se considera en este proyecto como “un sector importante”, prohibición que podía desencadenar inconformidad. Y es verdad que esta inconformidad crecía en aquel sector que se hacía cada vez más importante en la medida en que los servicios que prestaba el Estado aumentaban.

Ahora bien, una era la legislación y otra la realidad; las huelgas en el sector público existían. Al respecto se pronunciaba así el jurista Ignacio Escobar en 1975:

En nuestra opinión, la prohibición de la huelga en los llamados servicios públicos es completamente obsoleta, pues en Colombia esas huelgas se realizan de hecho, como ha sido el caso de las huelgas en centros hospitalarios, las huelgas de maestros, de transportadores, de funcionarios de la rama jurisdiccional, etc. Las huelgas se suceden a pesar de la prohibición legal y sin que el Estado haya podido evitarlas, viéndose, por el contrario, constreñido a celebrar conferencias y a buscar soluciones para quienes técnicamente se han colocado al margen de la ley.⁴¹⁸

Como las huelgas se presentaban de hecho, el Decreto 99 de 1965 autorizó a los directores de las empresas de servicios públicos para que, con el apoyo de las autoridades tomen las medidas necesarias para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios.

La tendencia hacia la restricción y hacia el control más eficaz de la huelga se consolidó mediante el Decreto 2351 de 1965, el Decreto 939 de 1966 y la Ley 48 de 1968. El Decreto 2351, que se emitió bajo el estado de sitio, se limitó a ratificar en su artículo 34 que “serán sometidos a arbitramento obligatorio los conflictos del trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieran podido resolverse mediante arreglo o por conciliación”. Pero con el Decreto 939 de 1966 se abrió la posibilidad de que el gobierno declarara el arbitramento obligatorio en cualquier empresa y no sólo en aquellas que prestaran servicios públicos. En efecto, el artículo 2° del citado decreto facultó al Ministerio del Trabajo para ordenar

418 Ibid., 136.

la formación de un tribunal de arbitramento para resolver los puntos del pliego que no se hubieran podido negociar en las etapas de acuerdo directo o conciliación. Como el decreto no definió taxativamente las empresas en las cuales tal intervención del ministerio era legal, se entiende que dependía de la discrecionalidad del gobierno definir la intervención y la imposición del arbitramento en cualquier empresa. Así lo ratificó la Ley 48 de 1968 cuando, en el numeral 4° del artículo 3°, dispuso que:

Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral.⁴¹⁹

Es evidente que la ley dotaba de una atribución definitiva al Presidente, pues quedaba a su arbitrio definir sobre “la naturaleza o magnitud” de una huelga, para intervenir en ella e imponer el arbitraje.⁴²⁰ De esta manera el arbitraje obligatorio había dejado de ser una condición exclusiva de los servicios públicos, para convertirse en una herramienta discrecional del ejecutivo para intervenir y coartar el derecho de huelga en cualquier empresa.

En 1969, la corte declaró exequible el artículo 3° de la ley 48 que permitió imponer el arbitraje obligatorio más allá de los servicios públicos. De la Sentencia de la Corte vale la pena transcribir un fragmento que muestra de manera ejemplar una concepción del Estado, según la cual un derecho específico como el de la huelga no pueden reñir con los intereses de la sociedad o con la organización del Estado:

Se trata entonces de regular la huelga de acuerdo con su definición legal; de sujetarla en sus notas de temporalidad y fines económicos y profesionales, con previsión específica para que se contenga delante del interés social, pues si por su naturaleza o magnitud afecta a este

419 República de Colombia, *Ley 48 de 1968. Por la cual se adopta como legislación permanente algunos decretos legislativos y se introducen normas al Código Sustantivo del Trabajo.*

420 Según esta ley, el Presidente debería esperar la aprobación de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia para poder imponer la obligatoriedad del arbitraje, pero la Sala también debía emitir su juicio según estos criterios arbitrarios de “naturaleza o magnitud” y no basada en una definición taxativa o una clasificación previa.

debe cesar, en limitación de un ejercicio que sólo es lícito hasta allí, pues en adelante no se compadece con el bien común ni con la organización del Estado que lo procura o lo realiza. Es ciertamente una limitación al ejercicio de derecho de huelga, pero lo es en el ámbito propio de este, que ni es absoluto ni puede vulnerar el interés público, conforme al criterio de validez universal y que en la organización del Estado colombiano consulta su filosofía política.⁴²¹

La combinación entre la declaratoria de servicio público y las medidas que permiten, en palabras de Víctor Manuel Moncayo, “poner fin a todo tipo de huelgas”⁴²², impuso un control y un límite al derecho de huelga, que no estaba específicamente reglamentado, sino que dependía de la discrecionalidad del Presidente y, por así decirlo, de su estilo o su umbral de tolerancia respecto de lo que pudiera ser considerado como la “naturalidad y magnitud” de una huelga.

Las medidas tuvieron, sin embargo, el efecto contrario. La huelga en los servicios públicos creció como nunca, y cabe señalar que entre sus demandas figuraba la reivindicación de los derechos sindicales, es decir, los derechos de negociación colectiva y de huelga que, como hemos visto, estaban siendo restringido. “El ascenso porcentual -advirtieron Moncayo y Rojas- de las huelgas fue de 34% en 1969 y 45% en 1970” y agregan que este ascenso en la actividad huelguística estaba íntimamente ligado “al aumento significativo de la conflictividad de los asalariados del sector servicios [...] pues las huelgas de este sector crecieron un 30% durante 1969 y un 125% durante 1970”, representado así el 70% de las huelgas totales en 1970.⁴²³ Estas huelgas tenían como fines las reivindicaciones económicas y profesionales, pero también la reivindicación de los derechos sindicales, de los cuales la huelga era uno, el otro era la negociación colectiva

421 Citado por Escobar, *Los Conflictos Colectivos*, 192

422 Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas, *Luchas obreras y política laboral en Colombia* (Medellín: La Carreta, 1978), 219.

423 Moncayo y Rojas, *Luchas obreras*, 223

Negociación colectiva

La distinción entre los trabajadores oficiales y los empleados públicos, distinción que se consolidó desde la Ley 6a de 1945, tenía implicaciones para el reconocimiento de los derechos colectivos. Al estar los trabajadores oficiales y los empleados públicos vinculados con el Estado, se entendía que unos y otros tenían prohibido declarar la huelga y debían solucionar sus conflictos colectivos mediante el arbitraje obligatorio en aquellos servicios definidos taxativamente o, como hemos visto, cualquiera que fuera considerado como tal por el Presidente. Por otra parte, como la relación de los trabajadores oficiales con el Estado era una relación contractual, estos tenían derecho a la negociación colectiva sobre sus condiciones de trabajo. Los empleados públicos, en cambio, no tenían este derecho, pues se entendía que sus relaciones laborales con el Estado no eran contractuales sino legales y reglamentarias. El Estado asignaba a sus empleados unas funciones definidas por el Estado mismo, y esas funciones no podían estar sujetas a negociación. El empleado público cumplía una función definida de antemano por el Estado.

En 1946, en un momento en el cual estaban más diferenciadas las funciones de la administración, se estableció mediante el Decreto 2313 no sólo la distinción entre trabajadores oficiales y empleados públicos, sino también la restricción según la cual los segundos cumplen funciones legales-reglamentarias y no tienen vínculo contractual, por lo cual les está naturalmente vedada la negociación colectiva, cuyo objetivo era negociar un contrato colectivo de trabajo.

El Código Sustantivo del Trabajo retomó la distinción establecida en aquel decreto con las consecuencias directas respecto de las convenciones colectivas del trabajo. El artículo 416 del código afirma textualmente que "los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas de trabajo". Como se ve, el Código suprimió la posibilidad de que los empleados públicos presentaran pliegos de peticiones, pues se entendió que éstos eran la base de una convención colectiva que ya no tenía razón de ser para empleados sujetos a un vínculo legal y reglamentario. Por eso los artículos 414. y 415 les concedió a los sindicatos de empleados públicos únicamente la posibilidad de presentar "memoriales respetuosos" en lugar de los tradicionales pliegos.

La reforma administrativa de 1968, en sus decretos reglamentarios 3135 y 2400 del mismo año, redefinió la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales, a partir del tipo de entidad o empresa del Estado en la cual el trabajador desempeñaba sus funciones y según el tipo de actividad que este desempeñaba. Así, un trabajador era considerado como "trabajador oficial" si cumplía tareas como la construcción y sostenimiento de obras en las entidades de la administración pública, o si se trataba del personal de las empresas industriales y comerciales del Estado. A los empleados públicos, por su parte, se los definió como "las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y establecimientos públicos". Esta distinción estaba íntimamente relacionada con el tipo de vínculo laboral, a saber, "contrato de trabajo" para los trabajadores oficiales y relación "laboral y reglamentaria" para los empleados públicos.⁴²⁴

Esta distinción, a su vez, determinó los derechos sindicales atribuibles a una u otra de las figuras: "los empleados públicos -concluye Rocío Londoño-, sujetos al vínculo legal y reglamentario, no podían contratar ni individual ni colectivamente sus condiciones de trabajo. Estas últimas son determinadas unilateralmente por el Estado"⁴²⁵. Como tales, los empleados públicos no pueden apelar al derecho de negociación colectiva, pues no pueden negociar las condiciones de su trabajo. Esta prohibición se sumaba a la prohibición de la huelga en los servicios públicos que para este momento comprendía cualquier servicio que el Presidente considerara importante. Los trabajadores oficiales, en cambio, al tener como base de su relación laboral un contrato de trabajo, podían presentar sus pliegos de peticiones y negociar colectivamente las condiciones de trabajo.

Sin embargo, el derecho de "negociación colectiva" se fue restringiendo también para los trabajadores oficiales desde 1968, pues la reestructuración administrativa que se puso en marcha aquel año implicó una reubicación de buena parte de los trabajadores oficiales dentro de la categoría de empleados públicos. Desde 1974, por ejemplo, algunas empresas del Estado, que en principio contrataban trabajadores oficiales, pasaron a ser "establecimientos públicos". Tal fue el caso de Telecom e Inravisión, más

424 Londoño, "Las relaciones laborales", 160-161

425 *Ibíd.*, 164

no de ECOPETROL, cuyo sindicato –la USO- ha sido hasta ahora el más poderoso de los sindicatos de trabajadores oficiales. La USO es a los trabajadores oficiales lo que FECODE a los empleados públicos.

Para 1978, el porcentaje de trabajadores del Estado que estaban incluidos dentro de la categoría de “empleados públicos” era ya el 82% en la administración central, mientras que los trabajadores oficiales eran el 15%, y los empleados de libre nombramiento y remoción eran el 3%⁴²⁶. Estos empleados, agrupados en grandes organizaciones como FECODE, FEDE-PUERTOS, FENALTRASE, FENAEMPO y UTRADEC, poseían en la década del 80 la más alta tasa de sindicalización y representaban el sector más activo del sindicalismo con el 85% del total de los huelguistas en 1981. Sus reivindicaciones pasaron progresivamente de las demandas económicas y profesionales a las de los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga y de negociación colectiva. Así lo registró Rocío Londoño en 1986:

Si anteriormente la agitación y movilización se habían centrado en reivindicaciones predominantemente económicas y laborales, como el aumento salarial, el reconocimiento de ciertas prestaciones sociales ya adquiridas por los sectores obreros y la estabilidad laboral, la reforma [la de 1968] colocó las reivindicaciones de la contratación colectiva, la huelga y los derechos sindicales en el centro de la actividad sindical, produciéndose en consecuencia un enfrentamiento mucho más político entre los trabajadores y el Estado [...] El núcleo reivindicativo del movimiento sindical estatal continúa girando en torno al reconocimiento de los derechos de contratación colectiva, huelga y fuero sindical para los empleados públicos y los trabajadores de los servicios públicos [...].⁴²⁷

426 Datos presentados por Londoño, “Las relaciones laborales”, 167

427 Rocío Londoño, “La estructura sindical colombiana en la década del 70”, en *Sindicalismo y política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 171-173.

5.4. La evolución de las tasas de sindicalización en la segunda mitad del siglo XX

En la segunda mitad del siglo XX aumentó la presencia de federaciones y sindicatos de empleados públicos, tal y como se muestra en la tabla 5.1. Allí se observa que federaciones de empleados públicos como FECODE o FENALTRASE contaban a comienzos de los años 80's con el mayor número de sindicatos y de afiliados con respecto a las federaciones de trabajadores oficiales creadas en el mismo periodo. Se puede ver además que los empleados públicos están concentrados en dos grandes federaciones, lo que da cuenta de su coordinación y organización.

Es necesario advertir, sin embargo, que en la tabla 5.1. se clasifica a las federaciones como de “empleados públicos” y de “trabajadores oficiales” dependiendo de la situación laboral de la mayoría de sus afiliados; pero es posible que las federaciones clasificadas como de “trabajadores oficiales” hayan tenido también sindicatos de empleados públicos, aunque en menor proporción. Por otro lado, se puede observar que la mayoría de las grandes federaciones de trabajadores del Estado constituidas durante la segunda mitad del siglo, no estaban afiliadas, al menos hasta 1981, a las confederaciones, pero hacían parte del denominado sindicalismo independiente, que encabezó la mayoría de las huelgas de esa época, como se muestra en la Tabla 5.2.

Además del aumento de los empleados públicos, de su organización en grandes federaciones y de su relevante movilización durante el periodo, en la segunda mitad del siglo XX, por los menos hasta 1980, se presentó un incremento del porcentaje de trabajadores sindicalizados como lo muestra la Tabla 5.3. Sin embargo, como veremos en el próximo apartado, la tasa de sindicalización se ha reducido progresivamente desde la década del 80 alcanzando hoy las cifras que tuvo en la primera mitad del siglo.

Tabla 5.1. Número de sindicatos y sindicalizados del sector estatal, por federaciones, confederaciones y autónomos, 1981

Federación (con fecha de constitución)	N° de sindicatos	N° de afiliados	Afiliación a confederación	Situación laboral de la mayoría de los afiliados
FECODE (1959)	43	150.000	No confederado	Empleados públicos
FENALTRASE (1960)	48	50.000	No confederado	Empleados públicos
FENASINTRAP (1961)	46	28.000	No confederado	Trabajadores oficiales
UTRADEC (1979)	42	21.000	UTC	Trabajadores oficiales
FENALEMPO (1980)	23	11.937	CTC	Trabajadores oficiales
FEDEPUERTOS (1962)	15	8.000	CTC	Trabajadores oficiales
FECOLTRAES (1974)	40	6.000	CGT	Trabajadores oficiales
FENTRACAL (1972)	11	4.900	CGT	Trabajadores oficiales
FECONTRACOM (1973)	4	3.300	UTC	Empleados públicos

Fuente: Rocío Londoño. "Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado", en *Sindicalismo y Política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 174.

Tabla 5.2. Huelgas y huelguistas según afiliación sindical (1974-1980)

Año	N° total de huelgas	N° total de huelguistas	Número de huelgas según afiliación sindical				
			UTC	CTC	CSTC	Autónoma	CGT
1974	75	82.500	16	2	28	32	-
1975	109	197.500	16	5	31	46	5
1976	58	117.100	11	6	22	19	3
1977	93	210.200	23	9	38	33	1
1978	68	366.000	7	8	25	32	-
1979	60	90.000	13	9	16	23	-
1980	49	303.380	8	6	13	22	-
74/80	512	1.366.980	94	45	173	207	10
%			18,3%	8,8%	33,8%	40,4%	1,9%

Fuente: Rocío Londoño, "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)", en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo III, (Bogotá: Planeta, 1989), 303.

Tabla 5.3. Tasa nacional de sindicalización 1947, 1965, 1980				
Año	PEA	Porcentaje de trabajadores sindicalizados	Población ocupada	Porcentaje de trabajadores sindicalizados
1947	3.995.558	4.7%	3.006.179	5.5%
1965	5.134.125	13.6%	4.546.300	15.8%
1980	8.236.000	14.5%	7.576.801	15.7%

Fuente: Rocío Londoño, "La estructura sindical colombiana en la década del 70", en *Sindicalismo y política económica* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1986), 101.

5.5. Los derechos sindicales en el Estado social de derecho

La constitución de 1991 abrió un nuevo horizonte para las relaciones laborales en Colombia. La apertura de tal horizonte fue posible porque dicha constitución cambió la noción del Estado como instancia última que impone las funciones y las condiciones de trabajo a sus servidores, por un Estado social de derecho. El Estado social de derecho reconoce las contradicciones laborales y, por ende, garantiza los derechos de todos los trabajadores, entre estos el de negociación colectiva y huelga.

Ahora bien, si la constitución creó en el país un nuevo ambiente en el cual se pudo desarrollar la negociación colectiva de los empleados públicos, no hay que olvidar que esta reivindicación tenía una historia previa que había comenzado con las disposiciones de la OIT sobre el tema. Veamos en qué consistió la transformación que adelantó la OIT respecto de los derechos sindicales de los empleados públicos y cómo afectó las relaciones laborales en nuestro país.

Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo

En 1949 se suscribió el Convenio número 98, "relativo a la aplicación de los principios de derecho de sindicalización y de negociación colectiva". El artículo 4°, respondiendo al objetivo de la conferencia internacional de

ese año de “adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios de sindicación y de negociación colectiva”, resolvió que:

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.⁴²⁸

Este convenio, en su artículo 6°, aclaró que “El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado [...]”. Al respecto, Jairo Villegas afirma⁴²⁹ que en Colombia esta salvedad permitió la prohibición que el Código Sustantivo del Trabajo había impuesto sobre los empleados públicos, en lo que respecta la presentación de pliegos y a la negociación colectiva.

En 1977, una comisión de expertos de la OIT corrigió la exclusión de los funcionarios públicos al insistir en “la distinción que debe establecerse entre los funcionarios públicos [...] que por sus funciones están directamente dedicados a la administración del Estado, con los funcionarios de menor categoría que actúan como auxiliares en estas actividades”, y recordó que el artículo 6° de dicho convenio “autoriza sólo la exclusión de los empleados encargados de la administración del Estado”, entendiéndolo por estos únicamente a los que tenían responsabilidades de dirección⁴³⁰. Jairo Villegas concluye al respecto que no se puede, como se hizo en Colombia, generalizar aquella noción de funcionarios públicos para hacerla equivalente a todos aquellos cuya relación laboral está mediada por un vínculo legal y reglamentario.⁴³¹

Esta aclaración de la OIT fue el resultado de otras convenciones. Las resoluciones 37 y 38 del organismo internacional habían establecido que

428 Organización Internacional del Trabajo, *Convenio número 98, “relativo a la aplicación de los principios de derecho de sindicalización y de negociación colectiva”*.

429 Jairo Villegas, *Negociación colectiva y sindical de empleados públicos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia), 100

430 *Ibíd.*

431 *Ibíd.*

“las negociaciones colectivas deberían ser el instrumento normal para el establecimiento de las condiciones de empleo de los empleados [...] de las administraciones públicas”. Más aún, la conferencia de 1959 sugirió que “La OIT debería examinar, con la ayuda, si fuere necesario, de una comisión técnica especial, la situación del personal de la función pública en lo que concierne al derecho de organización y negociación colectiva”.⁴³²

Acogiendo aquella recomendación, la OIT reunió en 1971 la Comisión Paritaria del Servicio Público, la cual advirtió que “en muchas partes del mundo existe una clara tendencia a una mayor participación de los funcionarios públicos en la determinación de las condiciones del empleo [y que estos funcionarios ya no aceptaban] de buena gana el concepto inglés de *obedient servant*. Nótese entonces que la OIT tiene en cuenta una tendencia internacional que ya habíamos señalado respecto del proceso colombiano: los empleados públicos están aumentando y los países están aumentando su burocracia; además los empleados públicos se están organizando en sindicatos para oponerse a la noción de servidores del patrón Estado. Muchos lugares del mundo transitaban, por aquella época, el mismo sendero que llevaba, en palabras de Jairo Villegas, de la relación contractualista del Estado-patrón a la relación laborista que privilegia la negociación.

En 1978, el Convenio 151 de la OIT estableció de manera inequívoca la negociación colectiva como un derecho extensivo a los empleados públicos. En los fundamentos de este convenio se hace una referencia directa a la “considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países [...]”, y se aclara la salvedad que en 1949 se prestó para confusiones: “La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio se aplican a los empleados de alto nivel”, pues salvo esta excepción “el presente convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública”.

432 Villegas, Negociación colectiva, 101

La parte IV del Convenio 151 de 1978, que trata del “procedimiento para la determinación de las condiciones de empleo”, dispuso que:

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de tales condiciones.⁴³³

La Recomendación 159 de 1978 consideró necesario complementar lo dispuesto en aquella convención sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. El punto número 2 de la Recomendación sugirió que “las personas u órganos competentes para negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos para poner en práctica las condiciones de empleo convenidas, deberían preverse en la legislación nacional”. La recomendación también advirtió que si existían

métodos distintos de la negociación para permitir a los representantes de los empleados públicos participar en las condiciones de fijación del empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva tales condiciones debería preverse mediante legislación nacional.⁴³⁴

El Convenio 154 de 1981 continuó la línea de aquella recomendación que delegaba en los gobiernos la posibilidad de definir las modalidades de la negociación con los empleados públicos. En efecto, la Parte I, numeral 3°, dice: “en lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este convenio”. Lo novedoso y a la vez interesante de este convenio es la definición de la “negociación colectiva”:

Todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores,

433 Organización Internacional del Trabajo, Convenio 151 de 1978. “*procedimiento para la determinación de las condiciones de empleo*”

434 *Ibíd.*

por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores; c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores [...].⁴³⁵

Esta definición es importante porque no vincula la negociación colectiva con el contrato colectivo. Recordemos que en Colombia se había establecido una relación directa entre negociación colectiva y contrato colectivo, de lo cual se concluía que, al tener vínculo reglamentario y no un contrato de trabajo, los empleados públicos estaban naturalmente exentos del contrato colectivo y por defecto de la negociación colectiva. Pero aquella definición hizo posible extender el derecho de negociación colectiva a todos los trabajadores del Estado, con el fin de concertar las "condiciones de trabajo o empleo".⁴³⁶

Finalmente, este convenio 154 de 1981, en su Parte III, exhortó a los gobiernos a tomar "las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva", de manera que sea posible en "todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente convenio".

La negociación colectiva de los empleados públicos en Colombia.

Es sabido que todo convenio de la OIT debe ser ratificado y reglamentado en los países miembros. Esta implementación puede tardar varios años y estar sujeta a distintas contingencias e interpretaciones de los juristas y legisladores locales. Colombia no es la excepción: por el contrario, aquí se ha producido el más abigarrado debate al respecto de las Convenciones y Recomendaciones de la OIT sobre la negociación Colectiva de los empleados públicos.

435 Ibíd.

436 Cabe anotar al respecto que el Convenio 98 de 1949 de la OIT había igualado, tal y como lo hacía la legislación colombiana, la negociación colectiva con el contrato colectivo. El artículo 4° de ese Convenio decía así: "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo".

En 1976, las leyes 26 y 27 ratificaron los Convenios 87 y 98 de 1948 y 1949 respectivamente. La ratificación estuvo precedida de debates puesto que en aquellos convenios se consideraba que las organizaciones de los trabajadores no estaban sujetas a la "disolución o suspensión por vía administrativa", lo cual chocaba abiertamente con la legislación colombiana que autorizaba la suspensión de la personería jurídica, por vía administrativa, de los sindicatos que incurrieran en huelgas declaradas como ilegales.

Expedidas las leyes que ratificaron los convenios de la OIT arriba mencionados, los dirigentes sindicales se dirigieron al Ministerio del Trabajo para exigir la aplicación efectiva de los convenios, a lo cual respondió el Ministerio, en oficio 26 de 1977, en estos términos:

Debe distinguirse entre la vigencia de un tratado, como tal, y la incorporación de sus cláusulas a la legislación nacional. Lo primero se logra aplicando los procedimientos constitucionales e internacionales de rigor; lo segundo a través de medidas especiales de carácter nacional [...] La ratificación compromete al país a tomar las medidas conducentes a la ejecución del tratado, y esas medidas no se han tomado.⁴³⁷

Este oficio fue respaldado por el Presidente Alfonso López Michelsen, aduciendo lo siguiente: "De los convenios resulta que se necesitan posteriores desarrollos a fin de adaptarlos a la legislación nacional", y citó el artículo 16 de la Constitución de la OIT según el cual el Estado que ratifica un convenio se compromete a "adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva las disposiciones a este convenio"; el Presidente añadió: "el Gobierno no puede, sin apartarse de la organización constitucional, tomar directa e inmediatamente esas medidas".⁴³⁸

El problema consistía en que las leyes que ratificaron los convenios no eran suficientes para garantizar su aplicación, pues hacía falta un ajuste reglamentario que permitiera su aplicación. En aquella época el reconocido jurista Guillermo González Charry pronunció el siguiente concepto que permite clarificar el conflicto:

437 Citado por González, *Derecho Colectivo del Trabajo* (Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1978), 448-449.

438 *Ibíd.*, 448-449

A lo que se compromete el Estado Colombiano con esos tratados, y finalmente, por esas leyes [se refiere a las leyes 26 y 27 de 1976 que ratificaron los convenios en cuestión], es una obligación de hacer, consistente en poner en funcionamiento de inmediato, o dentro de los términos convenidos, sus órganos institucionales internos para que viertan a la legislación los principios, o cláusulas convenidos [...] Nada de lo anterior implica que las leyes 26 y 27 de 1977, y las de su misma clase que le subsigan, no sean leyes, ni obliguen al Estado colombiano. Cuanto a lo primero, lo son, evidentemente; pero siendo también y tan sólo un requisito constitucional para la aprobación del convenio, son fuente y dan competencia al congreso para modificar la legislación social actual en lo pertinente [...] No es posible confundir en su significado y valor la ley que aprueba el convenio con su incorporación a la legislación nacional.⁴³⁹

Cabe observar que la implementación de esos convenios en Colombia se estaba abriendo camino casi 30 años después de expedidos por la OIT, y aun así parecía que todavía les esperaba un largo camino por recorrer dentro de la legislación colombiana.⁴⁴⁰ Afortunadamente, la implementación interna de los Convenios 151 de 1978 y 154 de 1981 sobre la negociación colectiva contó con un antecedente importante: La Constitución de 1991. Ya en la Asamblea Nacional Constituyente se había advertido que

La actual Constitución Política [se refiere a la de 1886] presenta vacíos en materia de derechos y garantías sindicales, carece de artículos referentes a la negociación colectiva, a la concertación laboral, a la nueva concepción que debe existir en las relaciones laborales y no refleja los principios fundamentales contemplados en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.⁴⁴¹

De esta manera la Asamblea ponía sobre la mesa no sólo el tema de la negociación colectiva y los convenios con la OIT, sino la concepción misma del Estado; no es accidental que los temas hayan aparecido juntos, pues la idea de un Estado como causa última que define las condiciones del empleo público niega por principio cualquier negociación colectiva.

439 *Ibíd.*, 454

440 La ley 50 de 1990 dispuso el cumplimiento del Convenio N° 87 de 1948 de la OIT, con lo cual se brindó a los trabajadores y empleadores la posibilidad de constituir asociaciones sin necesidad de autorización previa.

441 Citado por Villegas, *Negociación colectiva y sindical de empleados públicos*, 139

El nuevo espíritu de la Constitución de 1991 permitió elevar a rango constitucional la negociación colectiva: “Se garantiza -dice en el artículo 55- el derecho de negociación para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”. Nótese que constitución no asocia, como lo habían hecho la Ley 2313 de 1946 y el Código Sustantivo del Trabajo de 1950, la negociación colectiva con el contrato colectivo de trabajo, sino que concibe la negociación como mecanismo de regulación de las relaciones laborales.

Ahora bien, la Constitución Nacional de 1991, al disponer que se garantizaría el derecho de negociación colectiva “con las excepciones que señale la ley”, abrió la puerta para una interpretación según la cual el Código Sustantivo del Trabajo de 1950, en su artículo 416 sobre empleados públicos, era una de las excepciones señaladas por la ley. En efecto, en la Sentencia C-110 de 1994, la Corte Constitucional consideró que:

La restricción consagrada en la norma [artículo 416 del CST] para los sindicatos de empleados públicos, sobre la presentación de pliegos de peticiones y celebración de convenciones colectivas, tiene sustento en el artículo 55 de la Constitución, que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. La que se considera [otra vez el 416 del Código] es una de tales excepciones, establecida en norma con fuerza material legislativa.⁴⁴²

Y esta era la interpretación del artículo 55 de la Constitución cuando por medio de la Ley 411 de 1997 se ratificó el Convenio N° 151 “sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”. Esta ratificación

442 Jairo Villegas ha recopilado otras sentencias en las cuales se sostiene esta perspectiva incluso en el año 2001 y 2002. La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia conceptuó en el 2002: “la constitución política de Colombia en su artículo 55 garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, pero eso sí, dejando a la ley la posibilidad de consagrar excepciones al respecto. Pues bien, una de las excepciones que señala la ley al derecho de negociación colectiva protegido por la Carta Política es la contenida en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo referente a los empleados públicos”. Y en Sentencia C-201/02 de la Corte Constitucional: “el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual restringe el derecho de negociación colectiva para los sindicatos de empleados públicos en el sentido de prohibirles presentar pliegos de condiciones y celebrar convenciones colectivas, restricción que la Corte reiteradamente ha considerado acorde con la Constitución Política” *Ibíd.*, 111

generó un debate sobre la posibilidad efectiva de la negociación colectiva para los sindicatos de empleados públicos, pues, como vimos en el apartado anterior, los artículos 7° y 8° de dicha convención les reconocía ese derecho, mientras que en Colombia muchos creían que el artículo 416 del Código seguía vigente. El problema era el de armonizar las disposiciones del convenio con la constitución vigente en nuestro país

Al respecto, la Sentencia C-377 de 1998 de la Corte Constitucional encontró el Convenio ajustado a la Constitución Nacional, excepto los artículos 7° y 8°. La Corte advirtió que “si bien la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlas y que es deber del Estado promover la concertación para la solución pacífica de las controversias, la función de fijar la remuneración de los servidores públicos es unilateral del Estado”. Sin embargo, esta Sentencia expresó la transformación en la concepción de la negociación colectiva:

La Corte encuentra que esa armonización es posible, por cuanto la facultad de las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de trabajo y los emolumentos de los empleados públicos en manera alguna excluye que existan procesos de consulta entre las autoridades y los trabajadores sobre esta materia, y que, en caso de conflicto, se busquen, hasta donde sea posible, soluciones concertadas, tal y como lo establece el artículo 55 Superior.⁴⁴³

Cuando la Ley 524 de 1999 ratificó el Convenio N° 154 “sobre fomento a la negociación colectiva como instrumento libre y voluntario de concertación de las condiciones económicas derivadas de la relación laboral -incluidas las organizaciones sindicales de empleados públicos-”, el ambiente para su recepción era mucho más propicio, pues la Sentencia C-161 de 2000 separó y diferenció las nociones de negociación colectiva y contrato colectivo, nociones que el Código Sustantivo del Trabajo había equiparado desde 1950.

Finalmente, la Sentencia C-1234 de 2005 definió la compatibilidad de la Constitución Nacional con los Convenios 151 y 154 y, por ende, de las leyes 411 de 1997 y 524 de 1999 que los ratificaron. En esta sentencia

443 Corte Constitucional, Sentencia C-377 de 1998.

quedó en evidencia que la fuente de las nuevas interpretaciones y coincidencias con las Convenciones internacionales dependían de la nueva concepción de Estado introducida por la Constitución de 1991:

El Estado-empleador no puede valerse simplemente de la posición de ser quien decide unilateralmente los asuntos concernientes a salario y condiciones laborales, para abstenerse de oír lo que las organizaciones sindicales de los empleados públicos solicitan, ni, mucho menos, omitir acciones encaminadas a lograr la concertación de lo pedido [...] Surge con claridad, entonces, que se está ante un panorama legal distinto al que existía cuando la Corte, en el año de 1994, en la Sentencia 110 de 1994, examinó el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, pues, por un lado, no habían sido incorporados por medio de la ley, los convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, tantas veces citados, y del otro, los cambios introducidos son sustanciales y acordes con la Constitución, por las razones expuestas en las sentencias que aprobaron dichos tratados.⁴⁴⁴

Esta Sentencia reconoció que no existían en la legislación nacional los mecanismos necesarios para hacer cumplir el derecho de negociación colectiva para los empleados públicos, por lo cual envió una solicitud al Ministerio Público y al Legislador para que en un plazo prudencial y de forma concertada con los sindicatos de empleados públicos reglamente “el derecho de negociación colectiva de estos servidores, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución y con los convenios Nos. 151 y 154 de la OIT”.

Decretos reglamentarios de la negociación colectiva

Decreto 535 de 2009

El Decreto 535 de 2009 reglamentó la negociación colectiva con los sindicatos de empleados públicos por primera vez en nuestra historia. Este Decreto se remite a las leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, con las cuales fueron aprobados los convenios 151 y 154 de la OIT. Según estos convenios y aquellas leyes es necesario establecer “las instancias para la

444 Corte Constitucional, Sentencia C-1234 de 2005

concertación de las condiciones laborales de los empleados públicos", y establecer dichas instancias es precisamente el objetivo de este decreto. El artículo 3° del Decreto define los fines de la concertación, aspecto importante que revela hasta dónde era posible negociar las condiciones de trabajo. El artículo dice que en la negociación es posible: 1° fijar las condiciones de trabajo; 2° regular las relaciones entre empleadores y empleados; y agrega:

están excluidas de la concertación de las condiciones laborales, los asuntos que excedan el campo laboral, tales como la estructura organizacional, las plantas de personal, las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado, los procedimientos administrativos y el principio del mérito como presupuesto esencial de la carrera administrativa.⁴⁴⁵

Para efectos de la concertación, el artículo 5° del Decreto fija dos instancias: la primera la constituyen las entidades empleadoras y la segunda, el gobierno nacional. Y, en materia de procedimiento, se decreta que la organización sindical de empleados públicos designa a sus representantes, y el gobierno o las entidades harán lo propio con sus representantes. El procedimiento comienza con la presentación de las peticiones que entran en un proceso de concertación, que debería, durar 20 días, y termina con los actos administrativos correspondientes.

Decreto 1092 de 2012

Dada la simplicidad del anterior Decreto, no es de extrañar que muchos temas de la negociación hayan quedado sin regulación. Así lo revela la necesidad de ajustar tres años después, mediante Decreto 1092 de 2012, el procedimiento de la negociación colectiva. Los principios y consideraciones del presente decreto son las mismas y se remontan a los convenios antes citados. Pero ahora aparece una aclaración conceptual sobre las condiciones de la negociación.

El decreto dispone lo que se debe entender por "respeto de la competencia constitucional", a saber, que la "negociación debe respetar las competencias

445 República de Colombia, *Decreto 535 de 2009. Por el se reglamenta el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo.*

exclusivas que la Constitución y la ley atribuyen a las autoridades públicas"; que el empleado público es aquel "que se vincula a la administración pública mediante una relación legal y reglamentaria". Aparece además la figura del mediador, quien convoca a las partes para tratar de avenirlas a la negociación. El decreto también define lo que se debe entender por condiciones de empleo, es decir, aquello que está sometido a la negociación: "aspectos relativos a las relaciones laborales objeto de negociación de los sindicatos". Cabe señalar que el presente decreto agrega que "en materia salarial podrá haber concertación", si bien para ello se deben tener en cuenta los límites que fije el gobierno. Esta modificación no deja de ser llamativa, pues el argumento según el cual el Estado debe definir de manera unilateral las condiciones de empleo estaba apuntalado en la definición unilateral por parte de la administración de los salarios de los empleados públicos.⁴⁴⁶

El Decreto 1092 también ajustó el proceso de negociación. Incluyó, por ejemplo, la posibilidad de adelantar la negociación por organización sindical o con un conjunto de organizaciones sindicales. Advirtió que, si las peticiones de los representantes de los empleados públicos contenían solicitudes de carácter económico, las partes debían tener en cuenta la "disponibilidad presupuestal". Se agregó un paso más al proceso de negociación: en el caso de que quedara algún punto sin negociar, las partes nombrarían un mediador de una lista predefinida de inscritos en el ministerio del trabajo.

Finalmente, y como hecho destacado, aparece en el nuevo decreto, en su artículo 8°, la necesidad de adelantar una "preparación pedagógica":

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, en coordinación con las entidades sindicales ejecutará dentro de los seis meses siguientes a la expedición de este decreto, una programación pedagógica consistente en información televisiva, radial, publicación de un documento y en semanarios nacionales y regionales, como antecedente pedagógico y condición previa para la aplicación de este decreto en materia de negociación.⁴⁴⁷

446 República de Colombia, *Decreto 1092 de 2012. Por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la ley 411 de 1997 en los relativos a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.*

447 *Ibíd.*

Decreto 160 de 2014

El Decreto 160 de 2014, que también reglamenta el proceso de negociación colectiva, se destaca por enfatizar que su objetivo es regular el procedimiento “para la negociación *exclusivamente* de las condiciones de empleo”. Y en efecto, aparecen aquí mayores controles de la negociación en materias económicas y salariales, las cuales ahora deben tener en cuenta “el marco de gasto a mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y sus sostenibilidad y estabilidad fiscal”.⁴⁴⁸

Ahora bien, este decreto brindó la facultad a las federaciones y confederaciones para adelantar la negociación colectiva del “contenido común de los pliegos de empleados”. La negociación se realizaría entre los representantes de las confederaciones y las federaciones, con los representantes del Ministerio del trabajo y de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Función Pública. Para esta negociación el decreto prevé que

en caso de pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, estas deberán realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras.⁴⁴⁹

Y dispone que la comisión negociadora, cuyos integrantes podían ser determinados por los mismos sindicatos, debiera ser, en cuanto al número de sus integrantes, “razonablemente proporcional al ámbito de la negociación”. Como vemos, los decretos avanzaron en el sentido de definir con mayor detalle los procedimientos de la negociación. Todo parece indicar que las primeras experiencias de negociación colectiva evidenciaron la necesidad de ajustar los procedimientos. Se puede vislumbrar en los decretos la urgencia por organizar o hacer más funcional el procedimiento mediante el acuerdo previo en el número de representantes sindicales y en la síntesis de las peticiones. Una mirada a las experiencias de las negociaciones colectivas de los últimos años revela por qué la reglamentación debió enfatizar las normas tendientes a la organización del procedimiento de la negociación.

448 República de Colombia. *Decreto 160 de 2014. Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.*

449 *Ibíd.*

La negociación colectiva del 2013.⁴⁵⁰

En virtud del Decreto 1092 de 2012, se realizó la primera negociación colectiva con los sindicatos de empleados públicos. La representación sindical estuvo a cargo de las Federaciones Nacional de servidores públicos: FENALTRASE, FENASER, UNETE, UTRADEC, FECOTRASERVIPUBLICOS Y FECODE y de las Confederaciones: CUT, CGT y CTC. Cada una de estas Federaciones y Confederaciones aportó tres negociadores a la Comisión Nacional Negociadora a la cual se sumaron, además, un representante de la OIT y el asesor jurídico de los sindicatos Jairo Villegas. Los negociadores del gobierno fueron el Ministro de Trabajo, el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación, el director del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y el subdirector del DAPRE.⁴⁵¹

Los negociadores de las Federaciones y Confederaciones presentaron un Pliego Nacional Unificado (además de 250 pliegos de carácter particular). Aquel pliego se organizó por ejes temáticos: “salarios y prestaciones sociales”, “Bienestar y Capacitación”, “Pensiones”, “carrera administrativa”, “Formalización y Modificación de las plantas de personal – Manual de funciones”, “Derechos y garantías sindicales”, “Modificación del Decreto 1092 del 2012” y “Modificación legislativa en materia penal y disciplinaria”. Veamos algunos de los acuerdos de la negociación en algunos de estos ejes temáticos para tener una idea de los puntos de la negociación que más inquietaban a los dirigentes sindicales de empleados públicos.⁴⁵²

Salarios y Prestaciones Sociales

Se acordó un incremento salarial para los empleados públicos equivalente al Índice de Precios al Consumidor IPC. Al final se concertó un

450 Esta exposición de la negociación colectiva del año 2013 está basada en: Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección Jurídica, *Memoria de la negociación colectiva en la administración pública año 2013* (Bogotá: Función Pública, 2017)

451 *Ibíd.*

452 *Ibíd.*

incremento del 2,44% más un punto adicional correspondiente al Índice de Productividad.

Bienestar y capacitación

Se acordó que el gobierno expedirá Directivas para desarrollar programas de bienestar, incentivos y capacitación dirigidos a satisfacer el servicio de transporte y el apoyo a la educación conforme al concepto de progresividad de los derechos adquiridos.

Pensiones

Se acordó “la Extensión de la Sentencia de Unificación que ordena la liquidación de la mesada pensional con base en los factores salariales devengados o percibidos”

Carrera Administrativa

Se acordó expedir circular conjunta de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del Gobierno Nacional para que se cumpla la ley de carrera, la estabilidad que se deriva de ella y la selección por mérito; que se cumpla a su vez el derecho preferente de los empleados de carrera para los encargos. Así mismo, el gobierno se comprometió a reglamentar los cuadros funcionales de empleo como mecanismo para generar movilidad.

Formalización y modificación de las plantas de personal- Manual de funciones

Se acordó enviar una circular conjunta para que se dé cumplimiento al desmonte de las plantas paralelas o la ampliación de las plantas de empleos. Por otro lado, se acordó expedir un decreto reglamentario para que las reformas de plantas de empleos y la modificación de los instrumentos de la evaluación del desempeño se den a conocer de manera previa a los sindicatos de empleados públicos.

En este punto el gobierno se comprometió a revisar la situación irregular en la cual se asignan funciones distintas en un nivel al cual no corresponden.

Derechos y garantías sindicales

Se acordó que se desarrollarían las medidas para que se deduzca un 1% a los empleados públicos que se beneficien del acuerdo colectivo, y que lo así recaudado se destine a las organizaciones sindicales firmantes.

No hubo acuerdo en el punto 13 sobre la solicitud de los sindicatos de expedición de un “decreto reglamentario dirigido a la protección de los empleados en provisionalidad que se encuentren en situación de retén social, para efectos de diferir temporalmente la oferta pública de empleo, convocatoria o su remplazo”. Y tampoco hubo acuerdo en el punto 21 que contenía la siguiente petición: “Se expedirá un decreto reglamentario para la cumplida ejecución de la ley de Carrera, en el que la noción de empleo equivalente en los procesos de la reforma de planta el elemento salarial sea igual o no exceda del grado máximo del mismo nivel, y como mínimo, con la misma asignación básica mensual que traía del empleo suprimido”.⁴⁵³

Ninguno de los representantes de FECODE firmó el acuerdo. Sin embargo, como se ve, se negociaron 26 de los 28 puntos del pliego, y las conclusiones de los asesores, negociadores y testigos fueron en general positivas. Jairo Villegas Arbeláez reconoció en aquel momento que el haber logrado “la presentación de un pliego unificado es de los aspectos más relevantes de esta negociación”, factor que también fue destacado por el viceministro de Relaciones Laborales José Noé Ríos cuando afirmó que “pese a sus diferencias ideológicas la CUT, CTC y CGT, hicieron un esfuerzo de entendimiento y pactaron un único pliego de peticiones”. Tanto para el asesor Villegas como para el líder sindical de UTRADEC Percy Oyola⁴⁵⁴, lo fundamental de esta negociación es que rompió la tradicional característica unilateral de las relaciones laborales en el país.

453 Ibíd.

454 En entrevista realizada el 7 de Marzo del 2018 al presidente de UTRADEC Percy Oyola afirmó que lo más importante de la negociación colectiva fue: “romper esa postura de que el Estado está por encima de todo, esa teoría llamada estatutaria, que no permitía que alguien que trabajara para el Estado cuestionara al propio Estado; el reconocer la laborización del Estado como empleador, de reconocer al servidor público no como siervo sino como trabajador, de poder dialogar con el empleador, de poder determinar mejores condiciones de trabajo, de no recibir de manera unilateral la imposición del salario de manera unilateral por parte del Estado [...]”

Sin embargo, no todo fue positivo. Para las partes fue evidente que la falta de un censo sindical hacía imposible definir las condiciones justas de representatividad. Por ello el Ministerio del Trabajo se comprometió a terminar el censo sindical para definir el tema de representatividad, pues “cuando concurren a la negociación varias organizaciones sindicales, estas deben determinar el número de integrantes de la comisión negociadora y su distribución entre los distintos sindicatos, de manera proporcional al ámbito de la negociación”. Este problema de la representatividad, sin embargo, parece haberse agudizado en posteriores negociaciones colectivas, a tal punto que esta primera experiencia, relativamente exitosa, quedó opacada por la falta de organización de las subsiguientes negociaciones.⁴⁵⁵

Veamos cuál era el panorama en la negociación colectiva del 2017.

La negociación colectiva del 2017.⁴⁵⁶

Según las memorias de la negociación colectiva del 2017, hubo desacuerdo respecto del cumplimiento de los acuerdos logrados en las negociaciones del 2013 y del 2015: “Uno de los principales argumentos que esgrimen continuamente las organizaciones sindicales -se dice en las memorias de la negociación-, es el hecho de que el gobierno Nacional, representado por sus diversas entidades, no honra los acuerdos que suscribe en el marco de estas negociaciones”⁴⁵⁷. La respuesta del gobierno es que estos reproches de los sindicatos son “estrategias de

455 Cabe señalar, sin embargo, que el dirigente sindical Francisco Maltes de la Central Unitaria de Trabajadores CUT tiene una percepción distinta del proceso de las negociaciones: “las negociaciones del 2015 fueron mejores que las del 2013. Y por supuesto, las del 2017, mucho mejores”, nos dijo en entrevista realizada el 7 de marzo del 2018.

456 La siguiente exposición de la negociación colectiva del año 2013 está basada en: Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección Jurídica. *Memoria de la negociación colectiva en la administración pública año 2017*. (Bogotá: Función Pública, 2017)

457 El dirigente sindical Francisco Maltes nos narró cual fue el destino de los proyectos de ley acordados en la negociación colectiva: “concertamos con el gobierno ocho proyectos de ley en la negociación pasada. Otra cosa es la irresponsabilidad del gobierno, y la irresponsabilidad de Función Pública y la irresponsabilidad del Ministerio del Interior, que fueron y botaron esos proyectos de ley en el Congreso y no volvieron [...] Hubo una insistencia permanente nuestra, de que el gobierno debería respaldar los proyectos. Y hay que decir también que los parlamentarios que fueron los ponentes también tuvieron cierto grado de irresponsabilidad: Hay la mala costumbre en el Congreso de que el presidente de la comisión donde está el proyecto lo sube y lo baja, entonces, un proyecto nuestro de carrera administrativa duró como tres meses y nunca se discutió.” Entrevista realizada el 7 de marzo del año 2018.

negociación para solicitar cosas que no fueron incluidas en el pliego", y que, para contrarrestar esas afirmaciones, se debía hacer un seguimiento riguroso al desarrollo de los acuerdos.

Este ambiente conflictivo al inicio de la negociación de 2017 no se disipó en el transcurso de la misma. Por el contrario, se complicó aún más por "las divergencias entre las organizaciones sindicales". En efecto, el 28 de febrero las confederaciones CTC, CUT y CGT, y las Federaciones FECODE, UTRADEC, FENALTRASE, FECOTRASERVIPUBLICOS y ÚNETE, presentaron un pliego unificado del cual no hicieron parte las centrales CTU, CSPC, CNT y UTC, las cuales presentaron sus propios pliegos. El gobierno advirtió que la ley exigía la consolidación de un solo pliego. Después de instaladas las negociaciones, las federaciones que presentaron sus propios pliegos presentaron una tutela por la vulneración de su derecho a la negociación colectiva, la cual fue resuelta por el Tribunal Superior de Cundinamarca a favor de esas organizaciones, lo cual obligó a suspender inmediatamente las negociaciones de ese año.⁴⁵⁸

Lo que vino después indica que no había claridad sobre el censo sindical y, tampoco respecto de la representatividad de las distintas federaciones y confederaciones. Según estas memorias, el Ministerio del Trabajo solicitó a las centrales la "acreditación de la representación numérica de sus organizaciones mediante la certificación de sus cuotas sindicales y los extractos bancarios". Con base en esta información se acordó una representatividad en la cual las Confederaciones y Federaciones mayoritarias tendrían derecho a un vocero y tres asesores, mientras que las minoritarias tendrían un vocero y un negociador. Este arreglo fue sólo momentáneo, pues desde la discusión del primer punto sobre salarios, las divergencias emergieron nuevamente y las centrales minoritarias no aprobaron el acuerdo sobre salarios.

458 Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección Jurídica. *Memoria de la negociación colectiva en la administración pública año 2017*.

El tema de la organización y la representación sindical fue tan agudo que las cuatro primeras consideraciones sobre la negociación tienen por objeto este problema. Se dice en las consideraciones:

La negociación colectiva para el año 2017 estuvo marcada por las disputas entre las centrales mayoritarias CUT, CGT y CTC y las nuevas centrales minoritarias CNT, UTC, CPSC y CTU, [...] El origen de las discusiones no se debió a temas de fondo o sobre el contenido de las solicitudes de los pliegos contenidos, sino más que todo en temas de forma. Por ejemplo, las centrales mayoritarias indicaban que las cuatro nuevas centrales son de papel y que no cuentan con los requisitos legales para existir. Por otro lado, las minoritarias alegaban que las mayoritarias violaban sus derechos sindicales y de representación al querer mantenerlos al margen de la negociación.⁴⁵⁹

Y luego emerge, en estas consideraciones, un tema que ya se había presentado como fundamental para avanzar en las negociaciones: la representatividad a partir de un censo sindical:

A la hora de definir la proporcionalidad y la representatividad al interior de la mesa central, de las mesas sectoriales y temáticas era fundamental contar con un censo sindical que le permitiera al gobierno nacional no sólo hacer una propuesta para destrabar el proceso, sino también para tener una idea del potencial de perturbación que tienen cada una de las centrales cuando efectúan manifestaciones, así como su alcance en la negociación.⁴⁶⁰

Finalmente, las memorias de la negociación establecieron como primera "Recomendación" para las próximas negociaciones que

El Ministerio del Trabajo como ente encargado de controlar la creación y supresión de organizaciones sindicales y centrales obreras, y de corroborar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que reglamentan el tema, debería efectuar un seguimiento y una verificación más exhaustiva y precisa de los documentos y acciones que llevan a cabo estas organizaciones para su creación.⁴⁶¹

459 Ibíd.

460 Ibíd.

461 Ibíd.

La sindicalización en el sector público desde 1991.

Tabla 5.4. Tasa de sindicalización en relación con la población ocupada a nivel nacional entre 1980-2017		
Año	Afiliados	Total nacional
		Sindicalización (%) en relación con la población ocupada a nivel nacional
1980	1.051.000	12,3%%
1984	873.400	9,3%
1990	890.096	6,6%
1992	830.518	6,1%
1994	846.842	5,9%
1996	876.842	5,9%
1998	847.834	5,6%
2000	846.857	5,3%
2002	862.297	5,2%
2006	840.047	4,6%
2014	952.930	4,4%
2017	1.424.048	5,8%

Fuente: Los datos de 1980 al 2006 fueron tomados de: María Cuellar, Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral. (Bogotá: Universidad de los Andes, 2009), 357. Los datos

Mientras que en 1980 la tasa de afiliación sindical estaba en un 12,5%, y en 1965 había alcanzado un 13,4%, a partir de la década de los 80's se aprecia una fuerte caída en las tasas de sindicalización (ver Tabla 5.4.), llegando al 6,6% en el año de 1990, es decir, una caída del 50%. La tasa de sindicalización continúa en disminución progresiva durante toda la década del 90 y desde el año 2000 hasta el 2014. Es posible que aquella caída

abrupta de las tasas de sindicalización y su progresivo declive desde la década del 90 estén relacionados con el proceso de “deslaborización” de las relaciones laborales, La fragilidad del vínculo con la empresa, que es propia de aquellas formas de contratación por servicios, puede disminuir el número de trabajadores interesados en afiliarse al sindicato de las empresas.⁴⁶² Hay que anotar, sin embargo, que el censo sindical del año 2017 revela un aumento significativo en la tasa de sindicalización que se acerca al 6%.

Ahora bien, en el sector público el porcentaje de sindicalización es, según el censo sindical del 2017, del 32.96%. De 1.160.000 empleados públicos en Colombia, 382.426 están sindicalizados. Esta tasa es muy alta en comparación con el promedio de sindicalización de las décadas del 90 y el 2000; si tenemos en cuenta que la población económicamente activa en Colombia alcanzó en el 2017 la cifra de 24.696.587 personas, y que los trabajadores formalizados eran aproximadamente 15.763.112, podemos concluir que los empleados públicos (1.160.000) representan el 7,3% con respecto a los trabajadores formalizados y el 4,7% de la población ocupada.⁴⁶³ Sin embargo, la elevada tasa de sindicalización de los empleados públicos en comparación con la baja tasa de los trabajadores del sector privado se expresa en que para el 2017 algo más del 40% del total de los trabajadores sindicalizados eran del sector público Tabla 5.5.

462 Jairo Villegas ha advertido que el aumento de nóminas paralelas o de contratistas está directamente relacionado con la disminución de la movilización sindical: “Yo diría que este tema del derecho de huelga es lo menos importante en la actualidad, y le explico por qué: porque lo real y predominante son las nóminas paralelas, los contratistas y los temporales, en una palabra, la deslaborización. De tal manera que, si la relación laboral es la excepción, ¿Quiénes van a hacer la huelga? ¡No puede ser efectiva una huelga cuando la mayoría de las personas que laboran en una entidad son personas que no tienen vínculo laboral con la entidad!”. Entrevista realizada el 7 de marzo del 2018.

463 El número de empleados públicos cayó progresivamente desde el año 2001 (1.100.000 empleados), alcanzando en el año 2010 su punto más bajo (800.000 empleados), año desde el cual ha venido incrementándose progresivamente: 2012: 837.000; 2014: 853.000; con un crecimiento significativo en los últimos tres años 2017: 1.160.000 empleados. Datos de Eliana Tamayo, *Acercamiento a la situación laboral de los empleados públicos en Colombia (2014)*. (Bogotá: Escuela Nacional Sindical, 2014), 12. Para el año 2017 los datos son del censo sindical: MINTRABAJO, *Resultados finales censo sindical 2017*. (Bogotá: Mintrabajo, 2018), 21.

Tabla 5.5. Número y distribución porcentual de sindicalizados según la naturaleza del sindicato (2008-2017)

Año	Sector público*	Sector privado	Total afiliados
2008	430.206 (52,30%)	391.751 (47,70%)	821.975
2009	427.776 (52,80%)	382.358 (47,20%)	810.134
2010	427.348 (52,64%)	384.502 (47,36%)	811.850
2011	430.156 (51,78%)	400.576 (48,22%)	830.732
2012	441.204 (50,75%)	428.172 (49,25%)	869.376
2013	473.958 (49,41%)	485.526 (50,59%)	959.214
2014	477.486 (50,11%)	477.486 (49,89%)	952.930
2015	483.681 (48,07%)	522.469 (51,93%)	1.006.150
2016	492.647 (48,00%)	533.107 (52,00%)	1.025.754
2017	577.532 (40,55%)	846.516 (59,45%)	1.424.048 ⁴³⁶

*Agrupa a empleados públicos y trabajadores oficiales.

Fuente: Los datos del 2008 al 2016, con excepción del año 2014, fueron tomados de los reportes que entre 2008 y 2016 produjo la: ESCUELA NACIONAL SINDICAL. Sistema de Información laboral y sindical Sislab. Los datos del año 2014 fueron tomados de Eliana Tamayo, Acercamiento a la situación laboral de los empleados públicos en Colombia (2014) (Bogotá: Escuela Nacional Sindical, 2014), 46. Los datos del año 2017 fueron tomados de MINTRABAJO, Resultados finales censo sindical 2017. Bogotá: Mintrabajo, 2018, 21.

A juzgar por los datos anteriores, el sindicalismo del sector público ha mantenido un peso considerable en el sindicalismo colombiano, tendencia que venía perfilándose desde finales de la década de 1960. Sin embargo, en la última década se observa una disminución de su peso relativo con relación al número total de sindicalizados; en cambio, el sindicalismo del sector privado ha aumentado su representación en el total de los sindicalizados.⁴⁶⁴

464 El registro de afiliados en el año 2017 presenta este incremento abrupto porque en el censo sindical de ese año la CGT incluyó dentro de sus afiliados "formas organizativas comunitarias, cooperativas, y asociativas", que no figuraban antes en el registro de sindicalizados, y que en el censo del 2017 elevó el número de afiliados de esta confederación incluso por encima de aquella que tradicionalmente había sido la confederación más grande, a saber, la CUT.

La disminución del peso relativo de los sindicalizados del sector público se explica en parte por el aumento de la contratación de trabajadores por prestación de servicios, los cuales por lo general no están sindicalizados; y en parte por problemas en el manejo de los sindicatos, como los que analiza en detalle Jairo Villegas en su libro *¿Qué pasa en los sindicatos?* De estos problemas Villegas también da cuenta en la entrevista que sostuvimos con él para este trabajo.

En el apartado anterior habíamos visto que el número de empleados públicos estaba aumentando en las últimas tres décadas del siglo XX, mientras que el número de trabajadores oficiales disminuía. Si desagregamos los datos de la Tabla 5.6., para observar la diferencia entre estas dos categorías, se confirma que esta tendencia se mantuvo después de la constitución de 1991, pues mientras los afiliados a los sindicatos de empleados públicos no dejaron de aumentar, los datos sobre los trabajadores oficiales se mantienen estables.

Tabla 5.6. Evolución del número de sindicatos y afiliación según el tipo de sindicato (2006-2014)

año	Empleado público		Trabajador Oficial		Mixto	
	Nº de sindicatos	Nº de afiliados	Nº de sindicatos	Nº de afiliados	Nº de sindicatos	Nº de afiliados
2006	399	299.446	228	80.616	316	74.012
2008	442	287.987	230	77.894	341	72.279
2010	517	295.548	221	63.812	351	69.349
2012	604	317.729	225	81.873	398	74.768
2014	627	318.569	227	81.950	403	74.925

Fuente: Eliana Tamayo. Acercamiento a la situación laboral de los empleados públicos en Colombia (2014) (Bogotá: Escuela Nacional Sindical, 2014), 57.

Finalmente, incluimos en este panorama de la sindicalización de los empleados públicos desde 1990, el número de sindicalizados del sector público afiliados a cada una de las confederaciones existentes en Colombia. En el apartado anterior habíamos señalado que la mayoría de los sindicatos de empleados públicos se habían aglutinado en grandes asociaciones como FECODE y FENALTRASE, y se habían mantenido por fuera de las confederaciones. Para el año 2017, según los datos del censo sindical, la población sindicalizada del sector público (382.426) se encontraba afiliada a alguna de las confederaciones existentes en el país, concentrando la CUT el 81.6% de los sindicalizados del sector público. (Tabla 5.7).

Tabla 5.7. Informe de afiliados del sector estatal a las centrales sindicales		
Confederaciones	Afiliados	Porcentaje
Empleados públicos en Colombia	1.160.000	100%
Población sindicalizada en el sector público	382.426*	32,96%
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)	312.221	81,6%
Confederación General de Trabajadores (CGT)	25.226	6,59%
Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)	21.300	5,56%
Unión de trabajadores de Colombia (UTC)	6.912	1,80%
Unión Sindical Colombiana del Trabajo (CTU)	6.505	1,70%
Confederación Nacional de Trabajadores (CNT)	3.370	0,88%
Confederación Sindical de Servidores públicos y de Servicios públicos de Colombia (CSPC)	6.892	1,80%
TOTAL	382.426	100%

* Calculada por el Ministerio del Trabajo.

Fuente: Ministerio del Trabajo, Resultados finales censo sindical 2017. (Bogotá: Mintrabajo, 2018), 21.

La progresiva incorporación de los sindicatos independientes a las confederaciones, entre estos los del sector público, se confirma en la Tabla 5.8. Se observa asimismo que los sindicatos no confederados, aunque representan la mitad de los sindicatos existentes en 2005 y 2008, son minoritarios en términos del número de afiliados y por eso representan solo un 15% de total de los trabajadores sindicalizados.

Y en lo que respecta al peso porcentual de cada una de las confederaciones más antiguas, se observa en esta tabla que la Central Unitaria de Trabajadores concentra alrededor del 25.6% de los sindicatos y el 65.9% de los trabajadores sindicalizados. Le sigue en importancia la CGT con cerca del 18% de los sindicatos y el 14.7% de los sindicalizados. El último lugar lo ocupa la CTC con el 6% de los sindicatos y el 5.6% de los sindicalizados. Digamos por último que la CUT debe en buena medida su preeminencia en el sindicalismo colombiano a FECODE y a otros sindicatos grandes de empleados públicos

Tabla 5.8. Número y proporción de sindicatos y afiliados por confederación 2005 y 2008

Año	Confederación	N° de sindicatos	%	N° de afiliados	%
2005	CUT	710	25,65%	547.538	65,89%
	No confederados	1394	50,36%	122.746	14,77%
	CGT	495	17,88%	114.068	13,73%
	CTC	169	6,11%	46.695	5,62%
	Total a 2005	2768	100,00%	831041	100,00%
2008	CUT	731	24,92%	527.542	64,18%
	No confederados	1495	50,97%	128.759	15,66%
	CGT	540	18,41%	120.349	14,64%
	CTC	167	5,69%	45.307	5,51%
	Total a 2008	2933	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Tabla elaborada con base en los informes de la ESCUELA NACIONAL SINDICAL. Sistema de Información laboral y sindical Sislab.2007 y 2008

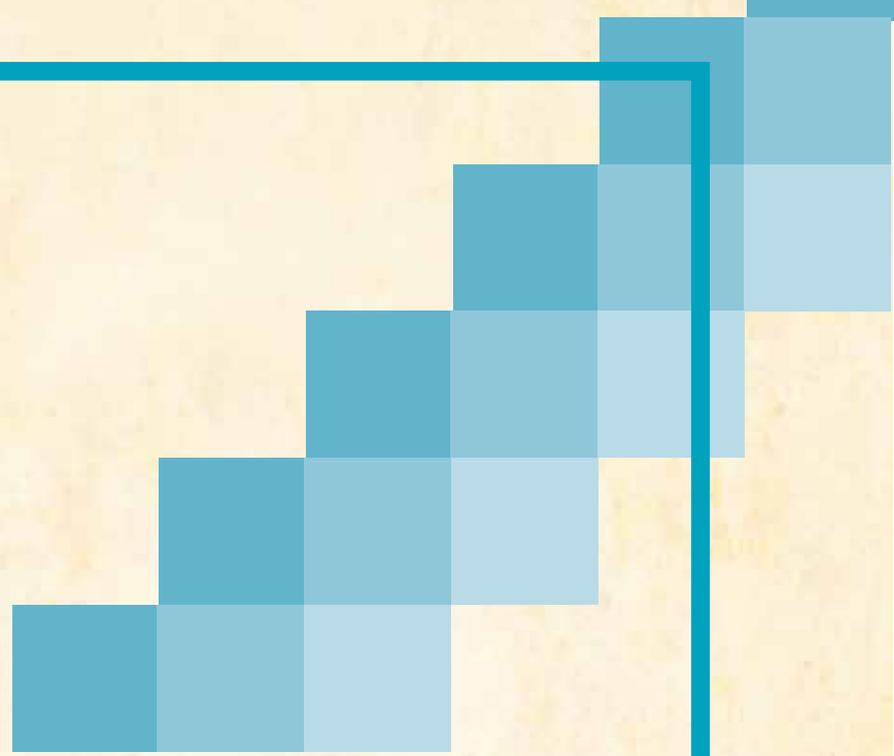
Conclusiones

El desarrollo del sindicalismo de los servidores públicos durante el siglo XX en Colombia presentó la siguiente dinámica. Durante la primera mitad del siglo, los trabajadores oficiales de los servicios de transporte y las obras públicas representaron el mayor contingente de sindicalizados y constituyeron el núcleo de la primera y única central obrera de la primera mitad del siglo, la CTC. La relación de interdependencia entre esta confederación y la República Liberal marcó tanto su auge como su decadencia. El corto periodo de reformas políticas y administrativas liberales estimuló el protagonismo político de la CTC, pero la pausa en el reformismo liberal y la reacción conservadora, así como su división interna, condujeron a su declive a partir de la década de 1950.

La segunda mitad del siglo XX, estuvo marcada por la consolidación de la burocracia estatal y la reducción de la participación directa del Estado en empresas y obras públicas, lo cual se tradujo en un aumento de los empleados públicos de carácter administrativo y la progresiva disminución de los trabajadores oficiales.

De esta manera se fortalecieron los sindicatos de empleados públicos, los cuales asumieron, desde finales de la década de 1960, el liderazgo en las movilizaciones sindicales. Las reivindicaciones de los servidores públicos variaron de las puramente económicas y profesionales a las políticas y sociales. La lucha por los derechos sindicales se convirtió en el eje de la movilización de los sindicatos del sector público, puesto que consideraban que la precariedad de sus condiciones laborales se debía a la prohibición de los derechos de huelga y negociación colectiva.

Después de la Constitución de 1991, se abrió la posibilidad de reconocer el derecho a la negociación colectiva de los servidores del Estado. Gracias a la Constitución fue posible la ratificación, en la legislación laboral colombiana, de los convenios de la OIT sobre el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos. Con la ratificación de esos convenios, y su incorporación en la jurisprudencia nacional, se puso en marcha, en el 2013, la negociación colectiva entre el Estado y sus servidores. En esas negociaciones se ha logrado cambiar la noción del Estado como una entidad autónoma que impone unilateralmente las condiciones del trabajo público, por una en la cual las condiciones de trabajo se pueden negociar con los empleados.



Conclusiones finales

1. **E**l lento proceso de modernización del Estado colombiano ha estado acompañado de debates ideológicos y políticos en torno a la racionalización de la administración pública y a la intervención del Estado en la economía y en las relaciones sociales. No ha habido en Colombia una simple copia de modelos extranjeros, sino un esfuerzo propio que ha tenido en cuenta los aportes de Misiones Internacionales en lo que respecta a la modernización, la racionalización de la burocracia oficial, la adecuación del aparato administrativo y a la creciente intervención estatal dentro del proceso de inserción de la economía nacional en las dinámicas del mercado internacional. Las misiones extranjeras asesoraron procesos de desarrollo económico y social que ya venían andando internamente. Estas misiones muy poco habrían podido incidir en el desarrollo del país y la modernización del Estado, si estos procesos no hubieran tenido un relativo grado de desarrollo previo, y si la dirigencia colombiana no hubiera sido consciente de la conveniencia de tales procesos.
2. Si bien es cierto que las ideas de los gobernantes colombianos en torno al servicio civil y la carrera administrativa se produjeron en el contexto de una relativa modernización del país, y de la ampliación de la intervención estatal en la primera mitad del siglo XX, se observa que desde 1930 hasta 1960 los debates públicos sobre el problema del empleo público como botín político están asociados a la violencia partidista.

Así se planteó en la exposición de motivos del primer proyecto legislativo sobre la carrera administrativa que dio lugar a la Ley 165 de 1938, sancionada por el entonces presidente Eduardo Santos. Y de manera similar, fue sustentada la necesidad de la carrera administrativa en el Plebiscito de 1957. Ahora bien, el problema de la carrera administrativa, en el contexto de la confrontación política, comenzó a superarse con la disminución de las pasiones sectarias y de la violencia política. Pero en realidad el sistema meritocrático avanzó de manera particularmente significativa a partir de la Constitución de 1991, avance que contrasta con los ínfimos resultados de la carrera administrativa en la década de 1950, como lo señaló el informe de la Misión sobre la reforma a la administración pública, dirigida por Lauchlin Currie entre 1949 y 1950. Por lo demás, en la segunda mitad del siglo XX es notoria

la frustración de los gobernantes en lo tocante a los resultados de las reformas de la administración pública, habida cuenta de los obstáculos interpuestos por sus contradictores políticos.

3. La profusa y prolija legislación sobre el servicio civil y la carrera administrativa, que se perfila desde las primeras décadas del siglo XX, y se formaliza a partir de la Ley 165 de 1938, muestra el interés de la dirigencia política colombiana por profesionalizar el servicio público, no sólo en aras de la modernización del Estado, sino también como mecanismo de control de la lucha partidista por el botín burocrático. De este problema dan cuenta los Pactos de *Sietges y Benidorm*, dos artículos del Plebiscito de 1957 relativos al nombramiento de los empleados públicos, y la legislación sobre el servicio civil y la carrera administrativa expedida en 1958, bajo el primer gobierno del Frente Nacional.

Pero también son evidentes las limitaciones institucionales y los obstáculos políticos para establecer de forma efectiva la carrera administrativa. A lo largo de este trabajo se constata el abismo entre la legislación sobre la profesionalización del servicio civil y la carrera administrativa, y los escasos resultados en cuanto a la selección de los servidores públicos mediante criterios basados en el mérito, y a su inscripción efectiva en la carrera (bajos salarios, desprestigio del funcionario público, escasas posibilidades de ascenso, e insuficiente presupuesto para los concursos), hasta las prácticas e intereses políticos que han bloqueado sistemáticamente el sistema de carrera. Los problemas de desmotivación y de lucha partidista por el empleo público son señalados como dominantes en el informe de Currie sobre la Administración Pública.

Ahora bien, la reforma administrativa de 1968, que hizo más atractivo el empleo público, fue de cierta manera bloqueada por jefes políticos que veían en la carrera administrativa una amenaza a la libre disposición de los cargos públicos bajo criterios partidistas. Con todo, en estos años se observa un notable incremento de los empleados de carrera. En efecto, entre 1961 y 1972, el número de empleados esca-

lafonados aumentó de seis en 1961 a 2.589 en 1972. Sin embargo, la proporción de empleados inscritos en la carrera administrativa seguía siendo ínfima con relación al empleo público nacional, departamental y municipal, pues de 239.364 empleados públicos del orden nacional, solo un 2.6% estaba inscrito en la carrera administrativa.

En 1981, la administración Turbay Ayala presentó al Congreso el Proyecto de Ley 11 de 1981, en cuya exposición de motivos se señalaba el fracaso de la carrera administrativa, que para entonces contaba con "14.829 escalafonados de un total de 176.972 empleados [nacionales] en 1976", de los cuales sólo el 27.3% había ingresado por concurso, mientras que el resto lo había hecho por mecanismos extraordinarios, de lo cual se concluye que "la carrera administrativa no ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada, pues 44 años después de su creación aglutina menos del 10% del personal que podía haber ingresado y además las inscripciones masivas sólo condujeron a mostrar la ineffectividad de los concursos".⁴⁶⁵

Entre 1977 y 1981, la carrera administrativa estuvo congelada por la declaratoria del estado de sitio, bajo el gobierno de López Michelsen. Se reactivó en 1982, con 187 escalafonados, cifra que aumentó a 2.544 en 1985. Después de estos años solo encontramos cifras esporádicas de los empleados inscritos en la carrera administrativa. Por ejemplo, en tres informes del Departamento Administrativo de la Función Pública, correspondientes a los años 2006, 2007 y 2008, se reporta el número de los cargos de carrera administrativa provistos, pero no se hace referencia a los empleados inscritos en la carrera. Por lo demás, como lo anotamos en el respectivo capítulo, las cifras de los años 2007 y 2008 son idénticas, lo cual evidencia la falta de rigor en el manejo de los datos relativos a la carrera administrativa.

De los problemas de la carrera administrativa también dio cuenta, en diciembre de 2017, la Comisión del Gasto y la Inversión pública. En su informe fueron identificados dos problemas. Primero, "la débil apli-

465 República de Colombia, *Proyecto de Ley 11 de 1981, por el cual se reforma la carrera administrativa*.

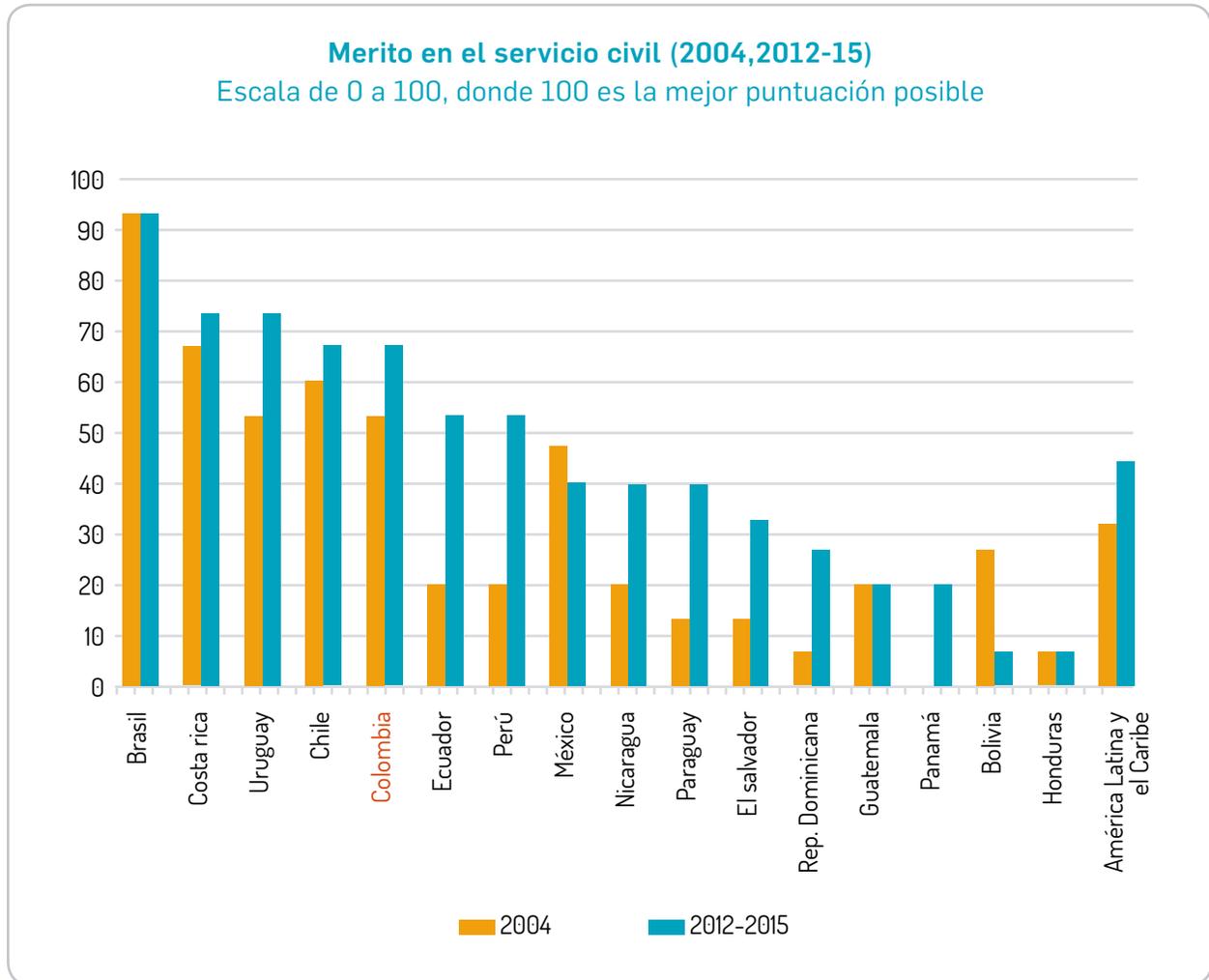
cación del principio de mérito. Un porcentaje importante de empleados públicos están contratados mediante encargo o nombramiento provisional. A pesar de la larga tradición de regulación de la carrera administrativa, los concursos son escasos, costosos, confusos y poco transparentes, y a ellos puede acceder un amplio y diverso universo de candidatos, sin que los mecanismos aseguren que a los cargos lleguen los más capacitados y con los valores y principios que requiere el servicio público. A esto se suma [el] que los concursos son de ingreso y no de promoción o ascenso, afectando así la noción integral del sistema de carrera, y [el] que no hay mecanismos efectivos de evaluación de desempeño y promoción y estímulos con base en la misma. De esta manera, la carrera administrativa se percibe como un sistema de empleo público de difícil salida, porque en la medida en que la estructura del empleo tiende a tornarse rígida, las personas que ingresan carecen de motivación frente a opciones de mejoramiento profesional y personal a través del ascenso. Y, segundo, "Aunque constitucional y legalmente hay claridad en las competencias que corresponden a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), faltan mecanismos de trabajo conjunto y coordinación entre las dos entidades, lo que se percibe como si existiera una doble institucionalidad que genera una especie de 'choque de trenes' entre las dos instituciones".⁴⁶⁶

A los problemas anteriores, la Comisión agregó que "la buena gestión del recurso humano es difícil debido a que muchos empleos de carrera se encuentran provistos de forma provisional y para realizar trabajos permanentes se utilizan supernumerarios, plantas temporales, contratistas de prestación de servicios y contratos de personal a través de terceros. A ello se suma una escala salarial con un número excesivo de grados y con escasa diferencia en salario entre un nivel y otro, en un contexto de elevados costos de los concursos. Este esquema estimula la proliferación de encargos en provisionalidad, lo cual reduce los incentivos y hace poco transparente la estructura de las nóminas de funcionarios. Por otra parte, los cálculos para Colombia muestran una baja asignación de recursos para bienestar y capacitación".⁴⁶⁷

466 Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Informe Ejecutivo, página 8.

467 *Ibíd.*, 9.

Pese a todas las dificultades y a los obstáculos que ha tenido en Colombia la carrera administrativa, y a la carencia de información periódica y rigurosa al respecto, las cifras indican un aumento significativo de los empleados en carrera administrativa en lo que va corrido del siglo XXI. De este progreso de Colombia con relación a los países de América Latina y el Caribe, da cuenta la siguiente gráfica.⁴⁶⁸



468 Seis indicadores para evaluar la administración pública en América Latina y el Caribe <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/04/03/seis-indicadores-para-evaluar-la-administracion-publica-en-america-latina-y-el-caribe/>

4. La creación del Departamento de la Función Pública en 1992 amplió significativamente las funciones del anterior Departamento del Servicio Civil, al cual sustituyó. A partir de entonces, este Departamento no se dedicaría exclusivamente a las políticas de empleo público, y a la formación, bienestar y capacitación de los servidores públicos. Hoy abarca temas como la gerencia del talento humano, el fortalecimiento de los procesos de control interno, la consolidación de los sistemas de información sobre el empleo público, proyectos de gestión del conocimiento en temas de su competencia, y el apoyo técnico y jurídico a todas las entidades del Estado.
5. Y como había ocurrido a finales de la década de 1950, cuando la creación de los organismos del servicio civil se consideraba necesaria para profesionalizar el servicio civil y evitar así el monopolio partidista de los cargos públicos, la Constitución de 1991 proyectó un cambio institucional en el servicio civil que se expresó, entre otras medidas, en la transformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil en un organismo autónomo. Pero la Comisión comenzó a funcionar a mediados de la primera década del siglo XXI (más de diez años después de la promulgación de la Carta Política) en medio de circunstancias difíciles, como la escasez de presupuesto y precarias condiciones institucionales para llevar a cabo las importantes responsabilidades que la Constitución y las leyes le asignaron. Por otra parte, como se advierte en este trabajo y en el informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, son evidentes las tensiones y la falta de coordinación entre la Comisión del Servicio Civil y el Departamento de la Función Pública, problema cuya solución implicaría una reforma en el carácter autónomo de la Comisión.
6. Ante la inoperancia de la carrera administrativa, situación que fue resuelta provisionalmente mediante el ingreso extraordinario, o sin concursos de mérito, de números empleados públicos del orden nacional a la carrera administrativa; la Corte Constitucional ordenó que se suspendiera ese tipo inscripciones y que, en aras del principio de igualdad, todos los concursos debían ser abiertos y no restringidos a los empleados de la nómina oficial. Esta disposición ha hecho aún más difícil el ascenso de los servidores públicos, puesto que se ven

obligados a competir no sólo con sus compañeros, sino también con miles de aspirantes a los cargos públicos, muchos de los cuales acreditan formalmente una mejor formación académica, así carezcan de experiencia en el servicio público.

7. Durante la primera década del siglo XXI, las reformas administrativas se caracterizaron principalmente por los esfuerzos de reducción del gasto público en la nómina de las entidades estatales, no obstante que las funciones y responsabilidades de las entidades y de los servidores públicos habían aumentado, e incluso en muchos casos eran más complejas. La restricción en los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2001) y el afán de disminuir el tamaño de la burocracia –que se presume demasiado grande–, además de conllevar aumentos en la carga laboral de los servidores públicos, ha implicado la contratación de numerosas personas por prestación de servicios, que algunos analistas denominan *nóminas paralelas*, con costosas consecuencias para el Estado, como el riesgo jurídico de esa forma de contratación y la discontinuidad institucional, puesto que las funciones misionales que recaen en contratistas ocasionales no aseguran la continuidad de las políticas públicas, ni permiten la acumulación de conocimientos y experiencias para el cabal manejo de los asuntos estatales. Esta forma de contratación también ha afectado la memoria institucional que tanta falta hace en el momento de formular los planes y las políticas del Estado a mediano y largo plazo.

La contratación de personas por prestación de servicios se expresa asimismo en que a estos no se les reconocen derechos laborales como la estabilidad, las prestaciones sociales y la seguridad social, que la ley otorga al conjunto de los trabajadores. Esta situación ha sido reconocida por el gobierno, el cual viene promoviendo, a través del Ministerio del Trabajo y Función Pública, una progresiva formalización de los contratistas de servicios, mediante una fórmula denominada *plantas temporales*, cuyos resultados aún no han sido evaluados.

8. Entre los asuntos más relevantes de la Función Pública en la última década, sobresalen las leyes anti trámites y el estatuto anticorrupción. Sin embargo, los instrumentos legales no son suficientes para

modificar prácticas burocráticas tradicionales, entre estas el favorecimiento político, familiar o de paisanaje, en el nombramiento de servidores, cosa que por lo demás va en contravía de las normas de reclutamiento y obstaculizan el cabal funcionamiento de la administración pública. Y aunque actualmente se denuncian mucho más los actos de corrupción, este delito parece seguir aumentando.

9. La firma del acuerdo de paz del gobierno del presidente Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC, y la voluntad gubernamental de avanzar en la transparencia de la administración y en la atención al ciudadano, hicieron que las reformas administrativas recientes se concentraran en la creación de la institucionalidad requerida para cumplir los compromisos del Acuerdo de La Habana (y posteriormente del Teatro Colón), y consolidar la paz en los territorios más afectados por la confrontación armada.

Entre los principales retos que hoy enfrenta el Departamento de la Función Pública, se cuentan la participación de los servidores públicos en el fortalecimiento de la capacidad institucional en los territorios, con miras a la consolidación de la paz y a mejorar radicalmente la prestación de servicios a la ciudadanía en general, y a la población rural en particular. En esa dirección, Función Pública ha venido desarrollando programas de formación de los servidores públicos en pedagogía para la paz, y ha priorizado sus acciones en los municipios más afectados por el conflicto interno. A este respecto, sobresalen los programas virtuales de acompañamiento y asesoría institucional de fácil acceso y de navegación amable, como EVA (Espacio Virtual de Asesoría), y el Modelo Integral de Planeación y Gestión, MIPG.

10. Ahora bien, en la profesionalización del servicio civil, no solo han incidido la legislación y las reformas administrativas del Estado. También han jugado un rol importante los sindicatos de los servidores públicos y sus luchas por el reconocimiento de sus derechos laborales. Como se muestra en este trabajo, el desarrollo de los sindicatos de los servidores públicos en Colombia presenta dos periodos generales. El primero abarca la primera mitad del siglo XX y se caracterizó por el predominio de los trabajadores oficiales de los transportes y las

obras públicas, asociados en fuertes federaciones que a su vez estaban afiliadas a la Central de Trabajadores de Colombia (CTC). El segundo periodo se extiende a lo largo de la segunda mitad del siglo XX hasta el presente. Su principal característica es la emergencia de organizaciones sindicales de empleados públicos que se han movilizadopor el reconocimiento de dos derechos fundamentales: la negociación colectiva y el derecho de huelga.

Respecto de la sindicalización de los servidores públicos, cabe anotar que las características del empleo público han favorecido la conformación de grandes federaciones, que a su vez han fortalecido la incidencia social y política de las confederaciones a las que están afiliadas. Las acciones sindicales han abierto el camino a las negociaciones colectivas, que se realizan desde el año 2013. Después de años de presión, finalmente los servidores públicos lograron la negociación colectiva, gracias a la Constitución de 1991 y a algunos convenios de la OIT, que finalmente fueron ratificados por la legislación colombiana.

El reconocimiento del derecho de negociación colectiva para los empleados públicos ha develado problemas del sindicalismo colombiano que en parte obedecen a la falta de información confiable sobre la afiliación sindical, criterio no solo importante para saber cuál es la representatividad y la cobertura real de los sindicatos. También lo es para la representación de las diferentes organizaciones en las mesas de negociación. La falta de información confiable al respecto ha obstaculizado los procesos de negociación colectiva en los cuales no solo hay demasiados representantes sindicales, sino que entre ellos hay una notoria descoordinación, debido a factores sobre los cuales damos cuenta en el capítulo cuarto de este trabajo.

El notable declive en las tasas de sindicalización, y de las huelgas o paros, entre los empleados públicos, coincide con la creciente flexibilización laboral en el país. La inestabilidad laboral y la precarización del empleo son sin duda un obstáculo para la sindicalización de los trabajadores y aún más para la movilización en defensa de sus reivindicaciones.

11. Por último, esperamos que este estudio preliminar sobre la trayectoria histórica del servicio civil en Colombia contribuya a aclarar una cuestión que merece mayor atención por parte de las autoridades y de los académicos, a saber: ¿Es el Estado colombiano excesivamente grande y debe, por lo tanto, reducir su burocracia? O, por el contrario, ¿existe un margen para ampliar la nómina oficial, incorporando a los contratistas de servicios que prestan funciones permanentes de las entidades públicas? Otra cuestión, que ha sido debatida especialmente por los economistas, es si el aumento del gasto público debe ser una herramienta anti cíclica en momentos de recesión económica.

Respecto de la primera pregunta, para este estudio hicimos un arduo esfuerzo por reunir las estadísticas, dispersas, fragmentarios y poco rigurosas, sobre el empleo público en Colombia entre 1875 y junio de 2018, con miras a examinar el tamaño del Estado en diferentes periodos de tiempo y su relación con el tamaño de la población. De este ejercicio estadístico se concluye que en Colombia el empleo público con relación a la población nacional ha oscilado entre 0.4% en 1912 y 2.0% en el primer semestre de 2018. (Tabla anexa a las conclusiones).

A pesar del aumento progresivo del empleo público con relación a la población colombiana, esta proporción sigue siendo inferior al promedio de América Latina (4.8%) y aún más en comparación con los países miembros de la OCDE (9%). Ahora bien, según los datos consultados para este informe, el tamaño del empleo público en Colombia con relación a la población no solo es menor que en otros países, sino que la tasa de crecimiento disminuye cuando decrece el ritmo de la producción nacional. De estas variaciones se puede concluir, con Jorge Iván González, que el empleo público no ha tenido en Colombia un papel anti-cíclico, es decir, que no ha contribuido a superar la recesión mediante el incremento del gasto público. Consideramos, además, que la afirmación según la cual el Estado colombiano se caracteriza por un tamaño desproporcionado y que su burocracia resulta demasiado costosa e ineficiente, carece de evidencias empíricas sólidas.

Advirtamos, por último, que el tamaño real del empleo público en Colombia, registrado en este trabajo, variaría de manera considerable si se contabilizan los numerosos contratistas por prestación de servicios que desempeñan funciones permanentes de las entidades estatales. Infortunadamente, no se dispone de información sistemática al respecto.

Proporción del empleo público con relación a la población nacional. Colombia 1912-2018			
Censo	Población Total	Empleo Público Total	Porcentaje empleados públicos sobre población total
1912	5.386.503	20.948	0,39%
1938	9.066.218	93.253	1,03%
1951	12.379.910	118.691	0,96%
1964	18.337.973	189.610	1,03%
1973	23.881.851	535.624	2,2%
1985	31.593.587	699.892	2,2%
1993	37.422.759	930.000	2,5%
2005	42.888.592	965.309	2,25%
2018	49.834.240	976.078	1,96%

Fuente: Elaboración propia con base en las siguientes referencias:

Población total 1912 a 1993, datos de Carmen Elisa Flórez, *Las transformaciones demográficas en Colombia durante el siglo XX* Bogotá: Banco de la República, 2000, p. 5.

Población Total 2005, datos de Censo General de Población 2005.

Población total 2018, Proyecciones de población del DANE.

Empleo Público Total 1912, datos de Censo General de Población 1912.

Empleo Público Total 1938 a 1964, datos de URICOECHEA, Fernando. *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986, p.126.

Empleo Público Total 1973, datos de CORCHUELO, Alberto, y URREA, Fernando, "El empleo público y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987". *Estudios sobre América Latina* (1990), P. 139.

Empleo Público Total 1985, datos de GONZÁLEZ, Jorge Iván. "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia". En: OCAMPO, José Antonio y RAMÍREZ, Manuel (Eds.). *El problema laboral colombiano*. Informes Especiales de la Misión de Empleo. Tomo II. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje. Departamento Nacional de Planeación. Contraloría General de la República, 1987, p. 36.

Empleo Público Total 1993, ÁVILA, Ricardo, *Diagnóstico institucional del servicio civil en Colombia*, 2002, p.28.

Empleo total 2005, Datos de la Contraloría General de la República, *Evaluación de la política de empleo público*, 2009, p.21.

Empleo público nacional, junio de 2018, sin empleo territorial, DAFP, julio de 2018.

Observaciones metodológicas

1. La exploración de las fuentes documentales revela la existencia de un importante material para la historia del Estado colombiano y de la función pública en particular. Sin embargo, esta masa documental constituida por leyes, decretos, exposiciones de motivos, informes, circulares, cifras, etc., contrasta con la falta de continuidad y consistencia de la información producida por las entidades oficiales. Esta carencia es particularmente acentuada en las estadísticas de empleo público y en las relativas a la inscripción de los empleados en la carrera administrativa.

Por otra parte, el inventario de fuentes documentales para la historia institucional que el Departamento de la Función Pública solicitó a las entidades de la Rama Ejecutiva nacional, para el presente trabajo, hizo evidente la escasa memoria institucional de las entidades estatales. Sin embargo, el Archivo General de la Nación cuenta con un inmenso y valioso fondo documental sobre el Estado colombiano y sus respectivos gobiernos y administraciones.

2. La revisión bibliográfica muestra que una buena parte de los estudios sobre las reformas administrativas y el servicio civil colombiano se concentran en el análisis jurídico de las normas legales y carecen de análisis de los distintos momentos del desarrollo del Estado, además, informa muy poco sobre los intereses y las motivaciones políticas que determinan el diseño de las normas legales.
3. Las fuentes testimoniales, recogidas por medio de entrevistas a exdirectivos y directivos actuales del Servicio Civil y Función Pública, constituyen un interesante material para el análisis de aspectos poco indagados del servicio civil como las prioridades en las que cada director o directora se fija durante su administración. Las preguntas de cada entrevista fueron diseñadas con base en la información y las preguntas que iban surgiendo a lo largo del trabajo. A su vez, los grupos focales permitieron sintetizar las experiencias y percepciones de un conjunto de servidores del Departamento de la Función Pública, que comprenden los últimos 25 años de la institución y combinan las perspectivas de género y de distintos grupos de edad. El material recopilado contribuye a llenar vacíos importantes sobre la historia cotidiana de la institución.

Las entrevistas a dirigentes sindicales y al abogado laboralista Jairo Villegas aportaron valiosa información sobre el proceso de sindicalización y las conquistas de los servidores públicos en materia de derechos laborales y negociación colectiva.

4. Este estudio mantuvo como criterio de análisis el trasfondo social y económico de la legislación. Enfoque que permite observar, en el largo plazo, un proceso en el cual las instituciones del Estado se desarrollan en el sentido de una mayor diferenciación y especialización funcional de sus acciones; proceso que a su vez se expresa en un creciente número de ministerios, departamentos, superintendencias, entidades y empresas descentralizadas, consejerías presidenciales, etcétera.
5. Respecto de las cifras del empleo público en Colombia, la Comisión del Gasto y la Inversión pública señala “tres grandes tipos de limitaciones: i) serias dificultades para medir el tamaño y las características del empleo público y su costo, ii) debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública y iii) problemas asociados con la gestión del recurso humano y la rigidez legal de las relaciones laborales en el sector público, en especial en lo relacionado con decisiones de retiro del servicio por parte del empleador. Las dificultades para identificar el tamaño del empleo público y su costo se asocian con las limitaciones de información e incoherencia en la misma que llevan a estimarla proporción del empleo público en el total de empleo entre 4% y 5.3%, porcentajes bajos en comparaciones internacionales. Estas cifras podrían estar afectadas porque una parte importante de los trabajadores del sector público está vinculado a través de contratos de prestación de servicios y contratación directa en rubros que se clasifican como transferencias o inversión para eludir las restricciones al gasto de funcionamiento establecidas en la Ley 617 de 2000. Esto significa que la política pública de empleo no se hace sobre cifras actualizadas y validadas”.⁴⁶⁹

469 Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Informe Ejecutivo, página 8.

Temas de investigación sobre historia del Estado y de la administración pública en Colombia

Sobra decir que una línea de investigación como esta requiere equipos de investigadores de distintas disciplinas (historiadores, juristas, sociólogos, científicos, políticos, entre otros), que aborden desde distintas perspectivas el desarrollo del Estado y de la administración pública en Colombia.

Ahora bien, entre los temas que consideramos más urgentes subrayamos los siguientes:

Primero. La recopilación y la crítica de estadísticas históricas sobre empleo público, con el fin de documentar y analizar asuntos tan importantes como el tamaño y las características del empleo público en relación con los campos de intervención del Estado; con variables como el gasto público, el tamaño de la población nacional y de la población ocupada; y por otro lado, la recopilación, la crítica y el análisis de los dispersos y desiguales registros sobre el funcionamiento de la carrera administrativa.

Segundo. El análisis de los cambios estructurales en el aparato administrativo del Estado en contraste con lo dispuesto en las leyes y las reformas administrativas, y en relación con el desarrollo de la economía, la sociedad y la política.

Tercero. De acuerdo con el enfoque de Fernando Uricoechea, en su estudio *El Estado y la Burocracia en Colombia*, una manera de hacer historia del Estado es analizar asuntos claves como los cambios en la composición del gasto público, en la tributación y en el tamaño y calidad del empleo público, incluida la alta burocracia.

Otro enfoque interesante, entre otros, es la propuesta del director del Archivo General, el historiador Armando Martínez, de estudiar la historia de las administraciones públicas en Colombia tomando como referencia las agendas institucionales de los poderes del Estado, para lo cual, los

investigadores cuentan con la valiosa recopilación de fuentes hecha por él y un equipo de investigadores.

Cuarto. Es importante la realización de estudios sobre los cambios en las formas de asociación y en el repertorio reivindicativo de los empleados estatales. E igualmente, de las relaciones de estos con las autoridades gubernamentales, especialmente durante las negociaciones colectivas de sus condiciones laborales y salariales.

Bibliografía citada

- ÁLVAREZ COLLAZOS, Augusto. *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Facultad de Investigaciones, 2009.
- ÁLVAREZ COLLAZOS, Augusto. *Repensando la ESAP: ¿Qué ha sido, qué es hoy y qué debería ser?* Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- ARCINIEGAS, Germán. "Aspectos de Olaya Herrera y su Gobierno". En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, 1989.
- ARCHILA, Mauricio. "La clase obrera colombiana (1930-1945)". En: *Nueva Historia de Colombia*. Tomo III. Bogotá: Planeta. 1989.
- ÁVILA, Ricardo. *Diagnóstico Institucional del sistema de Servicio Civil en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- AYALA, César Augusto. *Nacionalismo y populismo: ANAPO y el discurso político de la oposición en Colombia, 1960-1966*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1995.
- BALLÉN, Frídole (compilador). *Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa*. Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil. Escuela Superior de Administración Pública, 2011.
- BARCO, Virgilio. "Discurso del presidente en el Encuentro Nacional de Concejales". En: *Carta Administrativa*. Núm. 41. Bogotá: Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1986.
- BARRETO ROZO, Antonio y otros, *Tratados y manuales jurídicos del periodo radical. Análisis de la segunda mitad del siglo XX*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2015.
- BEJARANO; Jesús Antonio. "La economía colombiana entre 1922 y 1929", en *Nueva historia de Colombia. Vol. V*. (Bogotá: Planeta, 1998).
- BEJARANO, Jesús Antonio. "El despegue cafetero", en *Historia económica de Colombia* (Bogotá: Presidencia de la República, 1997).
- CASTRO, Jaime. Presentación de la publicación *La reforma administrativa de 1968*. Bogotá: Cámara de Comercio, 1970.
- CABALLERO ARGÁEZ, Carlos, "El proceso económico". En POSADA CARVÓ, Eduardo y DEAS, Malcolm, *Colombia mirando hacia dentro*. España: Fundación MAPFRE/TAURUS, 2015.
- CABALLERO ARGÁEZ, Carlos, *La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX*, Bogotá: Universidad de los Andes, *Revista de Estudios Sociales* 2009 (33);

- CURRIE, Lauchlin. *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1952.
- CHARRY LARA, Alberto. *Desarrollo histórico de la estadística nacional en Colombia*, 1954. Bogotá: DANE, 1954.
- DEAS, Malcolm y GAITÁN, Fernando. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá: FONADE/DNP, 1994.
- DE POMBO, Miguel. *La propuesta federal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2010.
- DIX, Robert. Colombia: *The Political Dimensions of Change*. New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- ECHEVERRI, Sergio. "Los jesuitas y el sindicalismo". En: *República Liberal Sociedad y Cultura*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- ESCOBAR URIBE, Ignacio. *De los conflictos colectivos de trabajo*. Bogotá: Temis, 1975.
- FINER, Herman. "The Civil Service in the Modern State". En: *The American Political Science Review*, Vol. 19, No. 2 (May 1925), pp. 277-289. Cambridge: American Political Science Association.
- FLÓREZ LÓPEZ, Julián Raúl. "Servicio Civil de Carrera en Colombia: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la Función Pública". En: *Summa Iuris*, Vol. 3, Núm. 1 (enero-junio 2015), pp. 87-115. Medellín: Universidad Católica Luis Amigó, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- GÓMEZ, Hernando. "El Magisterio y la política educativa". En: *GÓMEZ BUENDÍA*,. Bogotá: FEDESARROLLO, 1986.
- GÓMEZ ADAIME, Eduardo. *Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010*. Trabajo de Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2011.
- GONZÁLEZ, Edgar. *El laberinto institucional colombiano 1974-1994 Fundamentos de administración pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1994.
- GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. *Derecho colectivo del trabajo*. Tomo I. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1978.
- GONZÁLEZ, Margarita, "Aspectos económicos de la administración pública en Colombia: 1820-1886", Bogotá: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Número 13-14, p. 63-89, 1986.

- GRILLO, Fernando. "Situación de la carrera administrativa en Colombia en la última década". En: *Administración & Desarrollo*, Núm. 42, pp. 104-111. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2004.
- GUTIÉRREZ, Francisco. "La experiencia de Fedesarrollo". En: GÓMEZ, Hernando y JARAMILLO, Hernán. *37 modos de hacer ciencia en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo, 1997.
- GUTIÉRREZ, Francisco. *¿Lo que el viento se llevó? los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Bogotá: Norma, 2006.
- HENDERSON, James D. *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. "Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público". Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de noviembre de 2006.
- HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. *Temas de la Función Pública*. Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008.
- HERNÁNDEZ VALDERRAMA, Francisco. *El sindicalismo en Colombia. Implicaciones sociales y políticas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2004.
- JIMÉNEZ BENITEZ, William. "Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades". En: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 18-21 de octubre de 2005.
- LEAL BUITRAGO, Francisco y DAVILA, Andrés. *Cientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990.
- LLERAS RESTREPO, Carlos. *La Estadística Nacional. Su organización-sus problemas*. Bogotá: Contraloría General de la República, 1938.
- LONDOÑO, Rocío. "La estructura sindical colombiana en la década del 70". En: *Sindicalismo y política económica*. Bogotá: FEDESARROLLO, 1986.
- LONDOÑO, Rocío. "Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado". En: *Sindicalismo y política económica*. Bogotá: FEDESARROLLO, 1986.

- LONDOÑO, Rocío. "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano". En: *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá: Planeta, 1989.
- LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando. *Pensamiento económico y fiscal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique. "La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción". En: *Opinión Jurídica*, Vol. 9, Núm. 18 (julio-diciembre 2010), pp. 107-125. Medellín: Universidad de Medellín.
- MEDINA, Medófilo. *El paro cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977*. Bogotá: Ediciones Aurora, 1984.
- MEDINA, Medófilo y SÁNCHEZ, Efraín (Eds.). *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003.
- MEJÍA ARANGO, Lázaro. *Los radicales. Historia política del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007
- MELO, Jorge Orlando, "La Constitución de 1886". En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, Vol. III, 1989.
- MENDOZA NEIRA, Plinio y CAMACHO ANGARITA, Alberto. *El liberalismo en el Gobierno, 1930-1946*. Bogotá: Editorial Antena, 1946.
- MENDOZA G. "La Administración Pública en Colombia. Un enfoque administrativo". Barranquilla: Universidad del Norte, Huellas, Vol. 3 No. 6, 10 Junio 1982.
- MESA, Darío. "La vida política después de Panamá". En: *Manual de Historia de Colombia*. Tomo III. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1980.
- MISIÓN ECONOMÍA Y HUMANISMO. *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*. Bogotá: Aedita Editores, 1958.
- MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS, Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín: La Carreta, 1978.
- MOUCHET, Carlos, "Florentino González, un jurista de América: sus ideas sobre el Régimen Municipal. Cambridge University Press, *Journal of Inter-American Studies*, Vol.2, No 1 (Jan.1960), pp.83-101. Puede consultarse la edición digitalizada de JSTORE.
- PALACIOS, Marco, "Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86", Bogotá: Banco de la República, Boletín Cultural y Bibliográfico, Volumen 23, No 9, 1986.
- PALACIOS, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma, 2000.

- PARRA, Lisímaco, "Prologo. Reflexiones a propósito del primer federalismo colombiano". En, DE POMBO, Miguel y AZUERO, Vicente. *La propuesta federal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, 2010.
- PAYNE, James. *Patterns of conflict in Colombia*. New Haven and London: Yale University Press, 1968.
- PÉCAUT, Daniel. *Política y sindicalismo en Colombia*. Bogotá: La carreta, 1978.
- POSADA CARBÓ, Eduardo (Coord.). *Colombia, la apertura del mundo 1880-1930*. Madrid: Taurus, 2015.
- POSADA, Eduardo. Y MELO, Jorge. Colombia. *La búsqueda de la democracia*. Barcelona: Taurus, 2016.
- POSADA, Carlos Esteban. "La Gran crisis en Colombia 1928-1933", en *Nueva Historia de Colombia. Vol. 5* (Bogotá: Planeta, 1998)
- PUENTES GONZÁLEZ, Germán. "La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad? En: Revista Desafíos, Núm. 11. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2004.
- PUENTES GONZÁLEZ, Germán. "Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia". En: Revista Desafíos, Vol. 19, pp. 136-182. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008.
- RAMÍREZ, María Fernanda. *Transferencia de políticas y reforma de la administración pública. Colombia 1991-2006*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho. Doctorado en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública.
- RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. *La carrera administrativa en Colombia. Análisis y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- REMOLINA BOTÍA, Diana Alejandra (Coord.). *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2010.
- RESTREPO QUINTERO, Gonzalo, y ALVÁREZ VILLA, Daphne, *La Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal*, Banco de la República, Ensayos de Economía Regional, Centro de Estudios Económicos de Medellín, Junio de 20025.
- SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Bogotá: Temis, 1969.
- SAMPER, José María, *Historia de un alma*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009.
- SANABRIA PULIDO, Pedro Pablo (Comp.). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colciencias, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, 2015.

- SÁNCHEZ, Gonzalo. "La Violencia, de Rojas al Frente Nacional". En: *Nueva historia de Colombia*. Tomo II. Historia política 1946-1986. Bogotá, Planeta, 1991.
- SANÍN CANO, Baldomero. *Administración Reyes (1904-1909)*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2015.
- SCHMIDT, Steffen. "Bureaucrats as Modernizing Brokers? Clientelism in Colombia". En: *Comparative Politics*. Vol. 6. Núm. 3, 1974. pp. 425-450.
- SILVA LUJÁN, "Carlos Lleras y Misael Pastrana: Reforma del Estado y crisis del Frente Nacional", en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá: Planeta, 1989, Capítulo 10.
- SILVA, Renán. "Geografía, Estado y sociedad en Colombia, 1930-1960. El proyecto de Geografías Económicas de Colombia de la Contraloría General de la República". En: *Revista Historia y Sociedad*, Núm. 33 (julio-diciembre de 2017), pp. 201-243. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro (Comp.). *Antología del Pensamiento Liberal*. Medellín: El Mundo, 1981.
- TOVAR ZAMBRANO, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia 1914-1936*. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1984.
- TOVAR, Leonardo, "Catecismos políticos del siglo XIX", en SIERRA MEJÍA (Editor), *El radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- TOVAR PINZÓN, Hermes, "La economía colombiana 1886-1922", en OCAMPO, José Antonio (Compilador), *Historia económica de Colombia*, Bogotá: FEDESARROLLO/Siglo XXI, segunda edición, 1987.
- URICOECHEA, Fernando. *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986.
- URRUTIA, Miguel. *Historia del sindicalismo colombiano*. Bogotá: La carreta, 1978.
- VALENCIA BENAVIDES, Hernán. *Discursos y mensajes de posesión presidencial*. Tomo II. Bogotá: Presidencia de la República. Colección Presidencia de la República Administración Turbay Ayala, Vol. VII, 1983.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1970.
- VILLALBA CUÉLLAR, Juan Carlos. "El sistema de administración pública en la Nueva Granada según el pensamiento Florentino González: entre federalismo y estado unitario". En: *Prolegómenos. Derechos y valores*, Vol. 12, Núm. 23 (enero-junio de 2009), pp. 159-175. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- VILLEGAS, Jairo. *Negociación colectiva y sindical de empleados públicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

- WEBER, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- YOUNES MORENO, Diego. "El Derecho Administrativo Laboral Local". En: Carta Administrativa. Núm. 41 (noviembre-diciembre de 1986). Bogotá.
- YOUNES MORENO, Diego. *Derecho Administrativo Laboral*. Octava Edición. Bogotá: Temis, 1998.
- YOUNES MORENO, Diego. *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 1998.
- YOUNES MORENO, Diego. *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2004.
- ZELINSKY, Ulrich. "Los partidos políticos tradicionales de Colombia y su influencia sobre la administración pública: un estudio del clientelismo". En: Ibero-americanisches Archiv. Vol. 9. Núm. 2, 1983. p. 155-175.

Constituciones políticas

- Constitución Política de la República de Colombia de 1821.
- Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832
- Constitución Política de la Nueva Granada de 1843
- Constitución Política de la Nueva Granada, 1853
- Constitución Política para la Confederación Granadina, 1858
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, 1863
- Constitución Política de la República de Colombia, 1886
- Constitución Política de Colombia, 1991.

Anuarios estadísticos

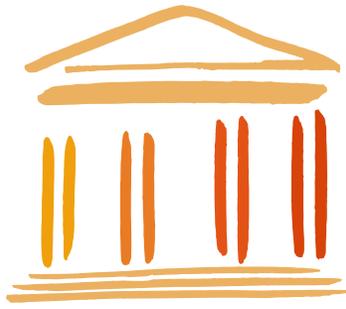
- Anuario Estadístico de Colombia, 1875. Bogotá: Imprenta Medardo Rivas. DANE: Biblioteca Virtual.
- MINISTERIO DE HACIENDA-Dirección General de Estadística. Anuario estadístico 1915. DANE: Biblioteca Virtual
- MINISTERIO DE HACIENDA-Dirección General de Estadística. Anuario Estadístico 1916-1917. DANE: Biblioteca Virtual.
- DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA- Sección de Estadística. Anuario Estadístico de Colombia 1924. DANE: Biblioteca Virtual.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Anuarios Generales de Estadística 1936, 1937, 1938, 1939, 1940, 1941. DANE: Biblioteca Virtual

- DANE, Anuarios Generales de Estadística, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963. DANE: Biblioteca Virtual.

Documentos oficiales

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *Departamento Administrativo del Servicio Civil 1958-1983*. Bogotá, sin fecha.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *El servicio civil y la carrera administrativa*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1961.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *Informe del jefe del departamento administrativo del servicio civil al Congreso 1974-1976*. Bogotá, 1976.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *Proyecto de ley de reforma a la carrera administrativa en el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala 1978-1982*. Bogotá, 1982.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *Evolución del Empleo público en Colombia 1964-1982*. Bogotá, 1986.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *Hechos y perspectivas 1982-1986*. Informe al Congreso de la República. Bogotá, 1986.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL. *Evolución del empleo público en Colombia correspondiente a la Rama Ejecutiva del poder Público en el orden nacional 1964 a 1988*. Bogotá, 1989.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso de la República 2008*. Bogotá, 2008.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Ley 489 de 1998. Estatuto básico de organización y funcionamiento de la Administración Pública*. Bogotá, 2012.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso 2010-2014*. Bogotá, 2014.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso junio 2014 – junio 2015*. Bogotá, 2015.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe al Congreso. Junio 2016 – Junio 2017*. Bogotá, 2017.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Memoria de la negociación colectiva en la administración pública año 2013*. Bogotá: Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe de gestión año 2017*. Bogotá, 2018.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano*. Bogotá: Departamento Administrativo de la FP, 2014.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Carta Administrativa.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *XIII Censo Nacional de Población*. 15 de julio de 1964. Resumen General. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en línea.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. XIV Censo Nacional de Población. 24 de octubre de 1973. Resumen Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en línea.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Programa de renovación de la administración pública. Resumen ejecutivo*. Apartes del informe del DNP al Congreso a 30 de junio de 2009.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Evaluación de la política de empleo público*, Bogotá, junio de 2009.
- COMISIÓN DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA. *Informe Ejecutivo*. Bogotá, diciembre de 2017.
- MINISTERIO DEL TRABAJO. *Resultados finales censo sindical 2017*. Bogotá, 2018.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá: Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Imprenta Nacional, 1969.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Manual operativo del Sistema de Gestión MIPG*. Bogotá: Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, 2017. Disponible en línea.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Censo General de la República de Colombia*. Levantado el 5 de marzo de 1912. Bogotá: Imprenta Nacional, 1912.



El **estado**
del **Estado**



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA