LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

Centro de Investigaciones en Administración Pública,
CINAP

LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

PHILIPPE CRIGNON, Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

PRESENTACION

El presente trabajo versa sobre la Investigación que desde Octubre de 1982 se adelanta en el Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP, sobre el tema de las Relaciones Laborales en el Sector Público Colombiano. Es director de la Investigación Philippe Crignon, experto del Gobierno de Francia, Profesor e Investigador de la ESAP, con la colaboración de Pedro Alfonso Hernández, investigador del CINAP.

El proyecto se ha desarrollado mediante la participación de distintos estamentos de la Escuela, lo que ha fomentado una dinámica alrededor de la Investigación, tanto a través de los Seminarios dictados en la Facultad de la ESAP por el Director del Proyecto, como mediante la tesis de posgrado que él asesora en el PREAP o por la colaboración que se está solicitando a las Direcciones Regionales de la Escuela en el proceso de recolección de datos. También hemos contado con el interés del Servicio Civil por el proyecto.

El trabajo se compone de seis (6) documentos, que corresponden a distintas fases de la investigación.

En el primer documento se presenta el proyecto de investigación, tal como fue redactado en Octubre de 1982. El segundo documento corresponde a una segunda fase, la de diseño de la

problemática y de definición del plan de investigación.

El documento sobre "Régimen Legal y Estatutario de los Empleados Oficiales" explica el contexto jurídico de las relaciones laborales en el sector público colombiano.

El documento sobre "Convenios de la OIT y Derecho del Trabajo en el Sector Público Colombiano" busca una aclaración de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia laboral y su factibilidad, a nivel general, de los convenios ya ratificados por el Congreso y los Convenios que quedan por ratificar.

El documento sobre "Tendencia a la Negociación Colectiva en los Empleados Públicos" es un aporte sobre este tema tan controvertido. Se busca una caracterización de la práctica de la negociación colectiva con base en datos sobre los acuerdos. Se dará, a la terminación del trabajo de campo, una sistematización de los elementos aquí planteados.

Por último, el documento sobre "Propuestas para una Reforma Laboral en el Sector Público Colombiano" indica unas pistas de trabajo y unos puntos concretos organizados en cinco (5) grandes capítulos: Derechos Sindicales, Representación del Personal, Determinación de las condiciones del empleo, participación de los empleados oficiales en la gestión del sector público, y coadministración de las instituciones de bienestar social.

La Carrera Administrativa, además de lo tratado en la problemática de la investigación, ha sido objeto de un estudio específico que por falta de espacio no presentamos en este informe. Este documento, como también uno en preparación sobre la situación económica de los empleados oficiales, otro sobre la burocracia estatal y un tercero relacionado con el sindicalismo estatal, basados en el trabajo de campo que se ha venido adelantando, serán objeto de otro informe que esperamos publicar en una próxima entrega de la revista.

Esperamos que estos trabajos den lugar a un debate y, de esta manera, seguir fortaleciendo la dinámica de investigación alrededor de este proyecto que versa sobre un tema tan actual y controvertido, para que más allá de las polémicas, se le de un tratamiento "Científico" al problema, con base en datos reales y estudios independientes. No dudamos que de esta manera se cumpla el papel de la ESAP, tanto en su Centro de Investigaciones como en su Facultad y Posgrado.

DOCUMENTO 1

PROYECTO DE INVESTIGACION SOBRE LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

Presentado por Philippe CRIGNON, Experto del Gobierno de Francia, Profesor e Investigador en la ESAP, Octubre de 1982

1.1 JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El estudio del Sector Público Colombiano como sistema de las relaciones laborales, es decir, como conjunto de Organizaciones Sociales donde se desarrollan relaciones laborales entre actores que producen reglas, dentro de ciertos contextos y ciertas ideologías, representa, de hecho, un campo de investigación casi desierto dado que los enfoques de tipo "Ciencia Administrativa", orientados hacia la definición de normas e inevitablemente limitados por su formalismo jurídico, han prevalecido hasta ahora en el estudio de la administración, en detrimento de los enfoques sociológicos, orientados hacia la descripción y explicación de la realidad.

Sin embargo, el interés por esta clase de investigación se está afirmando, por lo menos por cuatro (4) razones:

1. En primer lugar, la toma de conciencia del papel del Estado como primer empleador del país lleva a manifestar una atención prioritaria al tratamiento de las relaciones del mismo Estado con sus empleados, lo que implica un mejor conocimiento de las condiciones en las cuales se desarrollan esas relaciones; bástenos señalar que esta preocupación está expresada entre otros por la Secretaría General de la Presidencia de la República.

2. De otra parte, los objetivos de neutralidad y de independencia de la Administración Pública plantea el problema, muy poco estudiado científicamente, de sus relaciones con el sistema político. En este sentido, el llamado "Clientelismo" merece un estudio detenido que tal línea de investigación permite cumplir.

3. En relación con esos esfuerzos hacia la modernización del Estado se han adelantado varios proyectos de Carrera Administrativa que han resultado infructivos en su aplicación práctica. Falta un estudio sistemático de las causas de este fracaso, que supere las explicaciones estrechamente jurídicas y que indique a la vez las condiciones de éxito de una verdadera reforma estatutaria.

4. Por fin, el mejoramiento de la Administración Pública y luego del cumplimiento de los **objetivos** de la intervención estatal conduce a considerar las formas de organización de las relaciones laborales que introduzcan a corto o mediano plazo una mejor contribución de los **medios** humanos comprendidos en ella.

   En el marco de las investigaciones relativas a la organización y administración del Estado y de la burocracia estatal que está desarrollando desde su creación el Centro de Investigaciones en Administración Pública -CINAP- de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- se ha destacado últimamente la necesidad de una corriente de investigación básica sobre las características históricas y sociológicas de la administración pública, a fin de mejorar el diagnóstico de la misma teniendo como base aspectos más estructurales y durables. Recordemos que en lo que se refiere a la dimensión histórica ya está conformado en el Centro un equipo de investigación acerca del tema "Sobre los Orígenes del Estado Moderno en Colombia".

El presente proyecto se ubica, entonces, en esa perspectiva global, al iniciar una línea de investigación centrada en la problemática del trabajo en la administración pública, luego acerca de la dimensión sociológica.

Su desarrollo consolidará una nueva área de desarrollo de las actividades del CINAP, como también permitirá un enriquecimiento de los Programas Académicos de la ESAP, en la medida que ciertos aspectos de la investigación estarán tratados en los dos (2) cursos que dirigirá el autor del Proyecto en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas a partir del próximo Semestre. (Véase el numeral 5, Plan de Actividades).

1.2 OBJETO DE LA INVESTIGACION

Un sistema de relaciones laborales se puede definir como una entidad constituida de actores, de ciertos contextos, de una ideología que hace del sistema un conjunto, y por fin de un cuerpo de reglas cuyo objetivo es el de regir los actores en sus condiciones laborales y en su vida laboral.

Por definición, un sistema de relaciones laborales es relativamente independiente del sistema político: salvo casos límites, como en 1936 o en 1968 en Francia, los conflictos o negociaciones laborales nunca acabaron en "revoluciones" políticas; no existe un deslizamiento natural e inmediato del conflicto laboral hacia la dimensión política, aunque la relación pueda establecerse.

Las Administraciones Públicas (y en primer lugar la colombiana) casi nunca son estudiadas como sistemas sociales; eso es la consecuencia de la frecuente identificación de la Administración Pública con el Estado, que alimente el razonamiento basado sobre el derecho y las normas jurídicas. No es que se pueda negar el carácter específico del sector público como instrumento del Estado; pero el problema es precisamente que eso no agota la comprensión del funcionamiento **real** de este sector y de las relaciones sociales que se desarrollan en su ámbito.

El objetivo básico de esta investigación es por consiguiente adoptar un enfoque sociológico para cercar los contornos de la Administración Pública Colombiana como sistema de relaciones laborales y considerar sus formas de autonomía y sus formas de dependencia -de interacción- con el sistema político.

Así se podrían reformular y reexaminar dentro de este marco teórico de investigación, algunas preguntas mayores: Qué papel en la regulación social tiene el clientelismo? Cuáles son las condiciones de desarrollo del fenómeno burocrático?

Podemos en efecto constituir la hipótesis de que la burocracia está fundada, de una parte en la preeminencia de la regla jurídica y del formulismo jurídico respecto a la regla contractual y de otra parte en la satelización de la Administración Pública por el sistema político. El enfoque que proponemos nos permitirá someter a prueba esta hipótesis y así comprender el fenómeno burocrático como sistema "vivo". Además se podrán considerar las condiciones de una rehabilitación de la Administración Pública como sistema social más autónomo y luego más eficaz.

Este debate sobre la relación entre la organización de las relaciones sociales y la eficacia administrativa tiene una importancia fundamental; se plantea actualmente en Francia a propósito de los proyectos de democratización de la gestión pública. Cuáles serían las formas de participación de los empleados públicos en la gestión de las organizaciones públicas? Qué clase de instituciones representativas del personal? A qué nivel y de qué manera se puede proyectar la introducción de las negociaciones colectivas regulares en el sector público? Qué valor hay que otorgar a los acuerdos? Esas preguntas podrían formar un subobjetivo de la investigación.

1.3 MARCO TEORICO Y METODOLOGICO

1.3.1 Orientación de la investigación

Investigación básica	enfoque positivo: descripción y explicación de la realidad.	
	enfoque normativo: producción de reglas (derecho, ciencia administrativa, técnicas de gestión, cálculo económico . . .)	
Ciencias Sociales	Sociología Laboral	Análisis económico de lo social.
		Sociología de los movimientos sociales.
		Sociología de las organizaciones.

LINEAS DE INVESTIGACION

1.4.1 Autonomía y dependencia del sistema social "Administración Pública"

Problemática: primer enfoque de la Administración Pública Colombiana como sistema de relaciones laborales (contextos, producción de reglas).

Direcciones investigativas:

1.4.1.1 El sector público como sector específico al cruce del sistema político y del sistema social

— El Estado empleador/El Estado poder público

sistema social sistema político

Consecuencias para las negociaciones, los conflictos laborales, la ideología del sistema . . .

— Organización de las relaciones sociales en la Administración Pública Colombiana: instituciones representativas del personal, negociaciones laborales . . .

1.4.1.2 El Estado y el sistema de relaciones laborales en la Administración Pública Colombiana

— Intervención formal del Estado: producción legislativa y reglamentaria, arbitraje en los conflictos laborales . . .

— Intervención informal del sistema político: papel del clientelismo en la regulación del sistema social "Administración Pública".

1.4.2 El actor sindical y la acción colectiva en el sector público colombiano

Problemática: Sindicalismo y sistema político

Formas de dependencia

Formas de "re-sindicalización".

Direcciones investigativas:

1.4.2.1 **Organización y estructuras sindicales**

1.4.2.2 **Estrategias de las organizaciones profesionales**

1.4.2.3 **Negociación y conflictos**

1.4.3 **Trabajadores del Estado = Burocracia y culturas colectivas**

Problemática: análisis cultural de la burocracia.

Direcciones investigativas:

1.4.3.1 **La formación de las culturas colectivas**

- Percepción del estatuto del trabajador del Estado.
- Relaciones interpersonales, colectivas, jerárquicas.

1.4.3.2 **La relación entre las culturas colectivas y los proyectos colectivos.**

- La inquietud de los empleados públicos: relación con el estatuto, con el clientelismo, con la violencia.
- Condiciones de éxito de reformas.

1.5 PLAN DE ACTIVIDADES

1.5.1 Etapa de revisión y análisis bibliográfico.

1.5.2 Etapa de recolección de datos primarios con base en trabajo de campo (Encuestas, entrevistas, estudios de casos).

1.5.3 Etapa de análisis e interpretación de datos recolectados.

1.5.4 Etapa de redacción de los resultados finales de la Investigación.

1.5.5 Etapa de difusión de los resultados finales.

La segunda etapa se realizará mediante la selección de una muestra de Organizaciones Administrativas a los niveles Nacional, Departamental y Municipal, dado que tal investigación no concierne únicamente a la Rama Nacional del Poder Público, sino que por el contrario las entidades regionales y locales revelan aspectos específicos y significativos de los problemas planteados.

Este trabajo de campo contará entre otros con la participación de los estudiantes de los dos (2) cursos de sociología del trabajo que dirigirá el autor del proyecto a partir del próximo semestre en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Escuela; además de la parte teórica de los cursos, los alumnos tendrán en efecto que realizar en grupos pequeños monografías, lo cual fomentará una estrecha vinculación entre docencia e investigación.

La divulgación y discusión de los resultados de la investigación se harán en los mismos cursos y eventualmente también mediante la publicación de artículos en la Revista Administración y Desarrollo o la organización de Seminarios, Foros, además de la difusión amplia del Texto Final.

DOCUMENTO 2

DISEÑO DE LA PROBLEMATICA Y PLAN DE INVESTIGACION

Presentado por Philippe CRIGNON, Experto del Gobierno de Francia, Profesor e Investigador en la ESAP, en Diciembre de 1982.

2.1 DISEÑO DE LA PROBLEMATICA

2.1.1 Administración Pública y Sistema Político

2.1.1.1 Es necesario recuperar la dimensión política del tema de la burocracia; los modelos racionales y los modelos jurídicos no permiten dar cuenta del fenómeno.

(Véase el fracaso de la Carrera Administrativa hasta ahora).

2.1.1.2 La historia de Colombia muestra la debilidad crónica del Estado y de las Instituciones centrales como también la colocación dominante del sistema de los partidos en ellos, bajo la forma de un modelo descentralizado y fragmentado, cuya expresión tal vez más significativa es la del Clientelismo.

2.1.1.3 El Frente Nacional, al pretender suprimir el vasallaje de la Administración al sistema partidario, en realidad lo generalizó y sistematizó.

2.1.1.4 Las dos manifestaciones de esa dependencia de la administración pública Colombiana frente al sistema público son, conjugadas, la generalización del estatuto de empleado público y la inaplicación crónica de la Carrera Administrativa.

2.1.2 Polémicas acerca de los aspectos estatutarios

2.1.2.1 Recuerdo de las características de las dos (2) grandes categorías de empleados oficiales.

(Decreto Legislativo 3135 de 1968 y Decreto Reglamentario 1848 de 1969)

	Empleado Público	Trabajador Oficial
Modalidad de la Vinculación	Imposición Unilateral.	Negociación Bilateral.
Tipo de Vinculación	Régimen Legal y Reglamentario.	Régimen Contractual.
Derechos Colectivos	Derecho de Asociación en Sindicatos. Derecho constitucional de petición, mediante memoriales de solicitudes respetuosas (No hay derecho de presentación de pliegos de peticiones). No hay derecho de celebración de convenciones colectivas de trabajo. No hay derecho a huelga.	Derecho de Asociación en sindicatos. Derecho de presentación de pliegos de peticiones. Derecho de celebración de convenciones colectivas de trabajo. No hay derecho de huelga.

Campo de Aplicación	Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos públicos, personal de dirección o de confianza de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta.	Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, trabajadores de la construcción de obras públicas.
Jurisdicción Competente	Justicia contencioso-administrativa.	Justicia laboral.

2.1.2.2 Se registra un doble fenómeno.
Extensión de la categoría de empleados públicos e inversión de la proporción empleados públicos - trabajadores oficiales; de excepción la categoría de empleados públicos se volvió en norma, y de caso general la categoría de trabajador oficial se volvió excepción, lo que suscita la protestación de los sindicatos estatales.
Tendencia a la presentación de pliegos por los empleados públicos (mediante el desarrollo de los "Pliegos unificados estatales") y a ciertas formas de negociación con los mismos.

2.1.2.3 La distinción entre las diversas clases de empleados refiere a la distinción entre las diferentes formas de intervención del Estado Sui generis, o en forma similar a los particulares -y a la teoría de la doble personalidad del Estado- El Estado -gendarme clásico y el Estado interventor moderno- Sin embargo aún con la clasificación que representan los decretos de 1968 y 1969, se plantean problemas de frontera y luego de interpretación de los textos.

2.1.2.4 Pero las polémicas se desarrollan también en cuanto a la definición misma del criterio de diferenciación. En este debate se hace frecuentemente referencia a la naturaleza del cargo desempeñado; actividades técnicas o políticas.

2.1.2.5 Una distinción más pertinente sería entre el Estado empleador y el Estado Poder Público, que corresponde a la doble naturaleza del Estado moderno. Pero aquí las dos (2) categorías funcionan simultáneamente, aunque en la mayoría de los casos el Estado sea el único empleador que se niegue como tal. El problema es entonces el siguiente: ¿Cómo sacar las consecuencias de esta diferenciación básica de los papeles del Estado sobre las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores estatales?

2.1.2.6 En el caso Colombiano el estatuto de empleado público traduce **Jurídicamente** una relación de subordinación al Estado -poder público que se manifiesta **Prácticamente** bajo la forma de una relación de dependencia con respecto al sistema de influencia de los partidos, es decir al sistema clientelista.

2.1.2.7 La cuestión fundamental es por consiguiente de saber si esa relación de dependencia resulta únicamente de la casi inexistencia de una carrera administrativa en Colombia o en otras palabras de saber si la carrera administrativa permitirá realmente la "Independización" de la administración pública.

2.1.3 La Carrera Administrativa: Verdadero o Falso debate

2.1.3.1 Recuerdo Histórico

- Ley 165 de 1938: Primera Carrera Administrativa.
- Acuerdos de Benidorm (1956) y Sitges (1957) en España por A. Lleras Camargo y L. Gómez.
- Reforma constitucional y plebiscitaria de 1957.
- Reglamentación de la reforma constitucional por la Ley 19 de 1958 (semejante a la Ley 165 de 1938).
- Modificaciones en 1968 y 1973.

2.1.3.2 En 1980, 12.213 personas pertenecían a la Carrera Administrativa o sea 5 % de los empleados públicos y el 2 % de los empleados oficiales (Rama ejecutiva del Poder Público).

Decreto 2400 de 1968 Art. 3o : "Los empleados públicos se consideran por norma general, como de carrera y excepcionalmente, de libre nombramiento y remoción".

Teóricamente: 95 % Carrera 5 % de libre nombramiento y remoción.

Realmente: 5 % Carrera 95 % de libre nombramiento y remoción.

2.1.3.3 Factores en contra de la aplicación de la Carrera

— Factores técnicos.

Un sistema de empleo ha sido creado (Descripción de puestos, requisitos, remuneración, etc.), pero no fueron integrados esos puestos en cuerpos administrativos de Carrera.

— Varias extensiones de las excepciones (en particular por la reforma administrativa de 1968).

— Débil atracción de la Carrera Administrativa para los funcionarios.

— Factores políticos.

La conciencia de la introducción de la carrera administrativa con la del Frente Nacional y luego de la pacidad de los partidos esencialmente.

2.1.3.4 La carrera administrativa plantea a la vez un verdadero debate (la necesidad de la integración de los puestos en cuerpos por ejemplo) y un falso debate: **La inaplicación de la carrera administrativa más bien es una consecuencia que una causa de la dependencia de la administración pública con respecto al sistema político.** Eso significa que las medidas estatutarias no son suficientes en sí mismo frente al sistema durable y estructural del clientelismo, lo cual sólo podrá ser combatido por

medidas estructurales, ¿Cuál puede ser la eficacia de medidas estrictamente estatutarias si detrás de la fachada jurídica se mantienen y se desarrollan las "Redes Clientelistas", sea bajo nuevas formas? Desde este punto de vista no hay que subestimar la capacidad de reproducción del sistema clientelista.

Pero hay más: la Carrera Administrativa, en el contexto actual, amenaza con acentuar el dominio del sistema clientelista, al "Legalizarlo" de cierta manera, por una admisión a ella negociada entre los partidos, y reproduciendo así la lógica partidaria.

2.1.3.5 La carrera administrativa no afecta las causas profundas del clientelismo, sólo trata de oponerle una barrera jurídica. Es que la administración pública es un poco como un cuerpo dependiente o colonizado que no tiene suficiente "Vida" propia. Por consiguiente es al permitirle más "Vida" y una vida más autónoma que podría quitar esa concha que le impide moverse en libertad. La tarea siguiente es entonces examinar sus triunfos en esa lucha por su independencia.

2.1.4 Los factores favorables a la independización de la administración pública

El proceso de independización de la administración pública implica un mejor conocimiento de sus propios actores.

2.1.4.1 Las características de la burocracia estatal

2.1.4.1.1 La edad promedia (26 años) y el nivel de formación (64 % siguieron estudios posteriores al bachillerato y 25 % tienen una formación universitaria completa) son factores eminentemente favorables. Por el contrario, el número de promociones (en promedio de 1 a 2) y el nivel de los salarios (en promedio inferiores a aquellos del sector privado) son obstáculos.

2.1.4.1.2 Existe un interés objetivo y subjetivo en la superación del sistema clientelista; se está desarrollando el rechazo de este sistema, por la inestabilidad y precacidad de situación que provoca.

2.1.4.1.3 Este sentimiento está tanto más agudo cuando que muchos de los empleados oficiales hacen parte de las capas medias cuya situación en la sociedad Colombiana se está precarizando.

2.1.4.2 El desarrollo del sindicalismo estatal

2.1.4.2.1 Algunas cifras

En 1978, 17.2 % de los trabajadores estatales, o sea 130.000 personas, estaban sindicalizadas.

En 1978, 525.000 trabajadores, o sea 70 % de los trabajadores estatales estaban representados por el sindicalismo estatal.

2.1.4.2.2 Una característica básica del desarrollo del sindicalismo estatal es la tendencia a la unidad de acción y a la unidad orgánica de las diferentes organizaciones sindicales.

2.1.4.2.3 Otra es la aparición de una segunda generación del sindicalismo estatal, la de la administración pública y de los servicios después de la primera generación de los trabajadores oficiales de obras públicas, de ferrocarriles, de los puertos y de la navegación del río Magdalena. Conviene destacar que a esa segunda generación le corresponde un nuevo tipo de sindicalismo, fundado en el desarrollo de la sindicalización de los sectores medios asalariados, los empleados, los técnicos, etc., en otras palabras en el descubrimiento del sindicalismo por las capas medias inquietas frente a los bajos salarios, al clientelismo y a la violencia.

2.1.4.2.4 De hecho este desarrollo del sindicalismo estatal entra por consiguiente en contradicción con los mecanismos fragmentados de encuadramiento político al desarticularles. Se puede hablar entonces de una verdadera alianza objetiva a largo plazo entre el mismo sindicalismo estatal y el Estado frente al dominio partidario y al clientelismo. Luego parece

necesario considerar más allá de los efectos inmediatos del sindicalismo estatal su papel estructuralmente significativo en esa lucha contra la "Satelización" de la administración pública por el sistema político.

2.1.5 Las condiciones de la independización de la administración pública

2.1.5.1 Si el sistema del clientelismo representa bien una lógica estructural y durable en la administración pública, hay que oponerle mecanismos que perviertan esa misma lógica; es fundamentalmente la rehabilitación de la administración pública como sistema más autónomo que podrá asegurar su independencia y luego su eficacia.

2.1.5.2 Eso plantea la siguiente pregunta: ¿Qué tipo de mecanismos, de instituciones, qué formas de diálogo social, de organización de las relaciones sociales satisfacen esa exigencia?

2.1.5.3 La administración pública está al cruce de lo político y de lo social, del sistema político y del sistema social. Todas las administraciones públicas revelan esta doble naturaleza; son al mismo tiempo el instrumento del poder público, y luego del Estado, objeto de las luchas políticas y organizaciones sociales, espacios de trabajo donde se desarrollan relaciones profesionales, relaciones de trabajo, intereses profesionales y conflictos ligados con ellos. Esta doble naturaleza corresponde a la doble naturaleza del Estado que ya evocamos.

2.1.5.4 Tradicionalmente ha sido considerado la primera vertiente lo que explica el predominio del razonamiento de derecho, o sea ¿Cómo definir el marco jurídico de la intervención del Estado? Pero este procedimiento resulta en una, especie de negociación de la otra vertiente y luego en una escasez de organización de la misma. En otras palabras ha venido fijada atención más importante a los **objetivos** de la intervención estatal que a las **condiciones** de esa intervención, el enfoque estatutario refiriéndose en definitiva mucho más a los primeros que a las últimas.

2.1.5.5 Conviene destacar que este desequilibrio representa un costo importante; la falta de interés con respecto a las **condiciones** de la intervención estatal se traduce por fuertes pérdidas de **eficacia,** porque esa misma está estrechamente vinculada a la calidad de su funcionamiento interno.

Además el hecho que el Estado asuma demasiado poco su papel de empleador resulta una exacerbación de las perturbaciones en el funcionamiento de la administración pública. No que se podría erradicar los conflictos - eso no es posible, ni siquiera deseable. Pero el problema es de no negar esos conflictos, de organizar esas relaciones entre el Estado y sus empleados, de explicitarlas por mecanismos de normalización y de regulación. Lo que está en juego aquí también es la eficacia.

2.1.5.6 Así se plantea luego el problema: ¿Cómo pensar el Estado a la vez como poder público y como empleador? ¿Cómo dar una "Visibilidad" al Estado empleador?

2.2 PLAN DE INVESTIGACION

2.2.1 Estado, sistema político y sector público en Colombia

2.2.1.1 El contexto jurídico de las relaciones laborales en el sector público Colombiano.

2.1.1.1.1 Clasificación laboral

2.1.1.1.2 Carrera administrativa

2.2.1.2 El sistema de relaciones laborales en el sector público Colombiano.

2.2.1.2.1 Derecho colectivo de trabajo

2.2.1.3 Transformaciones del Estado y sector público en Colombia

2.2.1.3.1 La reforma administrativa del 68 y sus efectos sobre el clientelismo.

2.2.1.3.2 Estado tradicional y Estado moderno en Colombia: consecuencias sobre el manejo de la burocracia estatal.

2.2.2 **Trabajadores estatales en Colombia**

2.2.2.1 Características del empleo público

2.2.2.1.1 Medida del empleo público

2.2.2.1.2 Características socio-profesionales de la burocracia estatal.

2.2.2.2 Situación económica de los trabajadores estatales

2.2.2.3 Culturas e identidades colectivas de los trabajadores estatales

2.2.2.3.1 Trabajadores estatales y cajas medias urbanas

2.2.2.3.2 Estatus de los funcionarios públicos

2.2.2.3.3 Tipología de los funcionarios públicos

2.2.3 **Desarrollo y evolución del sindicalismo estatal**

2.2.3.1 La segunda generación del sindicalismo estatal

2.2.3.1.1 "Resindicalización" y falla de las vías políticas

2.2.3.1.2 Sindicalismo estatal y capas medias

2.2.3.1.3 Sindicalismo estatal y movimientos sociales cívicos

2.2.3.1.4 Sindicalismo independiente y sindicalismo "tradicional".

2.2.3.2 Organización y estructuras

2.2.3.2.1 Sindicalismo estatal y unidad de acción

2.2.3.2.2 Burocratización y clientelismo sindical

2.2.3.3 Negociación y conflictos: estrategias de los organismos sindicales.

2.2.3.3.1 Reivindicaciones sociales y acción política

2.2.3.3.2 La participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de empleo (acuerdos, negociación colectiva "de hecho" . .)

2.2.4 **Propuestas para el mejoramiento de la situación y de las relaciones laborales en el sector público Colombiano.**

DOCUMENTO 3

REGIMEN LEGAL Y ESTATUTARIO DE LOS EMPLEADOS OFICIALES

Este documento, con fecha de Mayo de 1983, es un resultado parcial de la práctica realizada en el marco de la investigación por Pedro A. HERNANDEZ con la asesoría de Philippe CRIGNON.

INTRODUCCION

Actualmente la oferta de empleos se concentra fundamentalmente en la Administración Pública y en los servicios públicos, llegando a ser el Estado el mayor empleador del país. Uno de cada cinco trabajadores están a su servicio y, dada la creciente intervención, el porcentaje aumenta, convirtiéndose el Estado, por tanto, en el coordinador de los intereses comunes de todos los empleadores, tanto es así, que las relaciones que sostiene con los particulares influye grandemente en el conjunto de las relaciones laborales al estructurar el marco jurídico vigente, y afecta, además, la política salarial y prestacional y las condiciones generales de vida a través de los servicios prestados por el Estado, y la intervención que éste tiene en los servicios públicos prestados por particulares.

Así, el Estado ha adquirido una doble personalidad en el cumplimiento de sus atribuciones. Por un lado, en ejercicio de las funciones básicas que tradicionalmente le han sido asignadas -legislativa, ejecutiva, jurisdiccional y de seguridad- a través de actos de poder, y, por otro lado, actuando en igualdad de condiciones a los particulares a través de actos de gestión. Esta actitud ha ocasionado el aumento considerable de funciones y del empleo estatal y el incremento de los conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores.

De esta manera, el análisis del Régimen Legal y Estatutario de los Empleados Oficiales es de gran importancia en cuanto tiende a delimitar los aspectos jurídicos determinantes en las relaciones laborales del conjunto económico.

3.1 DEFINICION

El Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, en el artículo 1o. define a los empleados oficiales como "las personas naturales que trabajan al servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Industriales y Comerciales de tipo oficial y Sociedades de Economía Mixta definidas en los artículos 5o., 6o. y 8o. del Decreto Legislativo 1050 de 1968".

3.2 CATEGORIAS

Revisando las distintas normas que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, se encuentra que el concepto genérico Empleado Oficial está compuesto por cuatro categorías, a saber: Empleados Públicos, Trabajadores Oficiales, Funcionarios de Seguridad Social y Auxiliares de la Administración. Esta última comprende las subcategorías de: Supernumerario, Contratista de prestación de servicios y la modalidad de vinculación por Resolución de Reconocimiento.

A. EMPLEADOS PUBLICOS

Definidos por el artículo 2o. del Decreto 1848 de 1969 como "las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales".

"Son también empleados públicos las personas que laboran al servicio de las empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, en actividades de dirección y de confianza".

Además, son empleados públicos el personal directivo y de confianza en labores de construcción y sostenimiento de obras públicas.

Se clasifican en de libre nombramiento y remoción y de carrera, según se considere la naturaleza del cargo o la forma como deben ser provistos. Según su naturaleza, son empleos de libre nombramiento y remoción los taxativamente enumerados en el artículo 3o. del Decreto 2400 de 1968, y son de carrera los demás empleos de la rama ejecutiva.

Es decir, los Empleados Públicos se consideran por norma general como de carrera y excepcionalmente de libre nombramiento y remoción, pero la realidad es a la inversa: la mayoría son de libre nombramiento y remoción y excepcionalmente de carrera.

	Empleos de carrera	**Empleos de libre nombramiento y remoción**
Teoría	95 %	5 %
Práctica	5 %	95 %

Según la forma como deben ser provistos los empleos, se establecen tres clases de nombramientos: ordinario, en período de prueba y provisional[1].

El Empleado Público se vincula a través de una relación legal y reglamentaria, que consiste en la aplicación de una norma general, abstracta e impersonal a una persona concreta. Esa norma tiene origen constitucional, legal y reglamentario, en manuales de funciones, en estatutos de personal, etc., y contiene condiciones imperativas sobre nombramiento, funciones, derechos y garantías, deberes y obligaciones, remuneración, ubicación, prestaciones sociales, etc.

Cuando una persona ingresa a través de una relación legal y reglamentaria, no tiene oportunidad de acordar las condiciones de trabajo ya que éstas ya están establecidas.

Por otro lado, a los Empleados Públicos se les ha negado legalmente algunos derechos consagrados para los trabajadores oficiales, y para los particulares. Aunque pueden asociarse en sindicatos, les está prohibido presentar pliegos de peticiones, tan sólo pueden elevar "memoriales respetuosos" de interés común para todos. Como efecto no pueden celebrar

---

Ampliación de estos conceptos en los artículos 3o. y 5o. del Decreto 2400 de 1968.

convenciones colectivas, no se les permite, al igual que a los trabajadores oficiales, la huelga. Carecen de recurso de arbitramento, de fuero sindical y su remuneración es fijada por ley.

B. TRABAJADORES OFICIALES

Los Trabajadores de la Construcción y Sostenimiento de obras públicas, con excepción del personal de administración o de confianza de dichas obras, son trabajadores oficiales.

También pertenecen a esta categoría las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado; sin embargo, en los estatutos de dichas empresas se deben precisar las actividades de dirección o confianza las cuales se desempeñan por personas que tienen la calidad de empleados públicos.

De la misma forma, en los estatutos de los establecimientos públicos se precisa las actividades que pueden ser desempeñadas por personas mediante la suscripción de un contrato de trabajo.

Los Trabajadores Oficiales son regidos, en la parte individual, por la Ley 6a. de 1945 y su Decreto Reglamentario 2127 del mismo año, y en la parte colectiva, por el Código Sustantivo del Trabajo. Su ingreso a la Administración Pública se hace mediante la suscripción de un contrato de trabajo. Es decir, hay, teóricamente, un "acuerdo" de voluntades entre el Contratante (Estado) y el contratista (particular) para fijar las cláusulas del mismo.

La modalidad contractual procede, por tanto, en la rama ejecutiva para desarrollar actividades de "construcción y sostenimiento de obras públicas", o también para aquellas que en los estatutos de los establecimientos públicos sean susceptibles de "ser prestadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo"[2].

En contra de los intereses de los trabajadores oficiales, se mantienen vigentes normas como el plazo presuntivo y la cláusula de reserva, por las cuales el Estado puede dar por terminado unilateralmente el "contrato", normas que han sido derogadas para los trabajadores particulares.

---

[2] Decreto 3135 de 1968, artículo 5o.

De esta manera, el "acuerdo de voluntades" es obra exclusiva de una de las partes, de la más fuerte económicamente, el Estado. El aspirante sólo puede adherir o no adherir, sin serle permitido discutir las modalidades y contenido de su vinculación.

Ultimamente se presenta conflictos entre los empleados oficiales y el Estado por pertenecer o no a una de estas categorías. Así, a partir de la Reforma Administrativa de 1968 se ha encontrado real tendencia a ubicar a la mayoría de trabajadores oficiales como Empleados Públicos al reclasificar como establecimientos públicos a entidades que son empresas[3] (Telecom, Inravisión, Instituto de Seguros Sociales . . . etc) y la facultad conferida a los establecimientos públicos por esta reforma (Dec. 3135, art. 5o.), para que determinen las actividades que pueden ser ejercidas por personas vinculadas por contrato de trabajo.

Entre los sectores más afectados por las normas de esta reforma están los de la Salud y las Universidades Públicas, en los cuales predomina el grupo de Trabajadores Oficiales.

C. FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Definidos como "las personas que desempeñan o desempeñen funciones directamente relacionadas con la prestación de los servicios de atención integral de la salud". (Art. 3o., Dec. 1651 de 1977).

Los antecedentes inmediatos a la aparición de esta nueva categoría se encuentran en 1976 cuando, el 26 de Agosto, el Consejo Directivo del I.C.S.S. profirió un Acuerdo que clasifica a sus funcionarios como Empleados Públicos. Como reacción a esta medida, las organizaciones sindicales del Instituto realizan un paro que logra hacer retroceder parte de esta medida gubernamental.

Para dar salida a esta situación de conflicto, el Congreso expide la ley 12 de 1976 que le otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para reestructurar el Instituto. Es así como en 1977 se dicta el Decreto Extraordinario 1651 que modifica el I.C.S.S.[4].

---

[3] El art. 3o. del Dec. 1950 de 1973 dice que: "Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios . . . y Establecimientos públicos, son empleados públicos . . .".

[4] La Reestructuración al I.C.S.S. está contemplada en los Decretos Ley números 1650, 1651, 1652, 1653, 1698 y 1700 de 1977 y 1313 de 1978.

De los principales cambios que introdujo la nueva reglamentación es necesario citar los siguientes:

1. El Estado desaparece como aportante regular; desde este momento sólo lo hará de manera eventual o discrecional;

2. El antiguo Instituto Colombiano de Seguros Sociales es dividido en cuatro nuevas entidades:

   a. El Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios;
   b. El Instituto de Seguros Sociales;
   c. La Superintendencia de Seguros de la Salud;
   d. La Junta Administrativa de Seguros Económicos.

3. Se define al Instituto de Seguros Sociales como un Establecimiento Público, adscrito al Ministerio de Trabajo (Decreto 1650 de 1977, art. 47). Lo que equivale a decir que los empleados del I.S.S., son en su mayoría empleados públicos si consideramos la norma vigente sobre los Establecimientos Públicos y sus funcionarios. En efecto, el artículo 3o. del Decreto 1950 de 1973 dice que: "las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, son empleados públicos . . .".

4. Se crea la categoría de funcionarios de la Seguridad Social y se le determina una carrera especial.

   Aparece esta nueva categoría a raíz de la expedición del Decreto 1651 de 1977, que regula la administración de personal en el I.S.S. Este Decreto determina expresamente como empleados públicos de de libre nombramiento y remoción, el Director General del Instituto, el Secretario General, los Subdirectores y Gerentes Seccionales de la Entidad; y como trabajadores oficiales a las personas que cumplan funciones relacionadas con las siguientes actividades: aseo, jardinería, electricidad, mecánica, cocina, celaduría, lavandería, costura, planchado de ropa y transporte. Son funcionarios de la seguridad social, las demás personas naturales que desempeñan las funciones de que trata el artículo 2o. de este Decreto, entre ellos los médicos, enfermeros, odontólogos, terapistas, etc.

Según la forma como deben ser provistos los cargos por funcionarios de seguridad social se clasifican en discrecionales y de carrera. Son discrecionales los nombramientos de Directores, Jefes de Oficina Nacional, Consejeros, Asesores y los cargos de los Despachos del Director y del Secretario General. Los demás cargos pertenecen a Carrera de Funcionario de Seguridad Social.

El funcionario de Seguridad Social se encuentra en una situación intermedia entre el empleado público y el trabajador oficial. Por un lado, su vinculación a través de una relación "legal y reglamentaria" que procede para los empleados públicos, y por otro lado, se les confiere el derecho a celebrar convenciones colectivas como a los trabajadores oficiales[5].

Respecto a la ubicación del personal dentro de la "nueva" entidad, el artículo 35 del Decreto 1652 de 1967 establece que "quienes estén vinculados al extinto I.C.S.S., serán nombrados mediante resolución en los empleos equivalentes a los que desempeña en la actualidad, de acuerdo con la planta de personal que adoptará el I.S.S.".

D. AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION

El artículo 4o. del Decreto 1950 de 1973 reglamenta que "quienes prestan al Estado servicios ocasionales como los peritos; obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el término de ejecución de un trabajo o una obra, son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes".

Por tanto, los Auxiliares de la Administración son "quienes prestan al Estado servicios", y para ello se consideran los criterios de **ocasionalidad,** como los peritos; de **obligatoriedad,** como los jurados de conciencia o de votación; y de **temporalidad,** como los técnicos y obreros contratados para la ejecución de un trabajo o una obra.

Si entendemos así la definición de Auxiliar de la Administración podemos plantear que los supernumerarios, los contratistas de prestación de servicios y la modalidad de vinculación por Resolución de Reconocimiento son subcategorías de ella. Veamos:

---

[5] Ver Anexo: Cuadro Comparativo de las Categorías de Empleados Públicos, Trabajadores Oficiales y Funcionarios de Seguridad Social.

CATEGORIAS	EMPLEADOS PUBLICOS	TRABAJADORES OFICIALES	FUNCIONARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Ingreso	Mediante relación legal y reglamentaria.	Mediante suscripción de contrato de trabajo.	Relación legal y reglamentaria especial.
Estabilidad	Dada por la carrera administrativa.	Ley 6/45 y Decreto 2127 de 1945.	Disfrutan de garantías que les brinda la carrera especial de funcionarios de seguridad social. Decreto 1651 de 1977.
Derecho de Asociación	Pueden asociarse en sindicatos.	Pueden asociarse en sindicatos.	Pueden asociarse en sindicatos.
Pliego de peticiones	Prohibido presentar pliego de peticiones. Permitido presentar "memoriales respetuosos" de interés común para todos art. 416 C.S.T.	Permitido presentar pliegos.	Permitido presentar pliegos de peticiones; limitados a solicitar la modificación de las asignaciones básicas de los cargos que desempeñan.
Convenciones Colectivas	No pueden celebrarlas.	Pueden celebrarlas.	Pueden celebrarlas.
Derecho de Huelga	No permitido.	No permitido.	No permitido.
Arbitramento	No tienen este recurso.	Las controversias que se susciten entre estos y la entidad empleadora con motivo de la presentación de un pliego de peticiones, deben someterse siempre a la decisión de un tribunal de arbitramento obligatorio.	
Fuero Sindical	Carecen de esta garantía.	Gozan de esta garantía en la forma establecida para trabajadores del sector privado.	
Remuneración	Congreso fija escala.	Acuerdo de voluntades	Asignada de acuerdo a cargos que desempeñan.
Competencia Judicial	Controversias ante el Contencioso-Administrativo. Art. 30 Dec. 528/64.	Conflictos con el Estado atendidos por la justicia ordinaria. Art. 2o. C.S.T.	

1. Supernumerarios

Esta figura se venía reconociendo en las leyes anuales del presupuesto anteriores a 1978, hasta cuando en el art. 83 del Decreto 1042 de ese año se dice que: "Para suplir vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencia o vacaciones, podrá contratarse personal supernumerario; lo mismo que para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio".

Se trata de personal que ejerce las mismas funciones del empleado público titular, pero su remuneración distinta, es fijada de conformidad con las escalas que establece el citado Decreto.

No goza de las mismas garantías que el titular del cargo y se le niega el derecho a prestaciones sociales cuando su vinculación es por término inferior a tres meses. Olvida, por tanto, que las prestaciones sociales deben otorgarse por el trabajo realizado, independiente del período de vinculación.

Permite, además, la vinculación de personal supernumerario por más de tres meses, cuando la naturaleza de la actividad lo requiera, únicamente siendo autorizada por el gobierno a través de resolución ejecutiva firmada por el Presidente de la República y el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente.

Esta posibilidad legal de vinculación superior a tres meses nos muestra un hecho real: la existencia de personal supernumerario que labora en actividades **permanentes,** no transitorias como se establece en su definición (art. 83, Decreto 1042 de 1978).

En estas condiciones no se puede negar la posición inestable en que se encuentra el personal supernumerario, desprotegidos contra cualquier pretensión de la autoridad nominadora; por tanto, queda el paso libre para que la devolución de favores por los servicios prestados en las elecciones anteriores no se haga esperar.

A raíz del primer paro cívico nacional se logra que el gobierno modifique -temporalmente- su política frente a los supernumerarios y expida el Acta No. 3 de junio 6 de 1978, que dispuso: "En los casos de trabajadores que en calidad de supernumerarios vienen trabajando de tiempo atrás en la Administración Pública en funciones permanentes, deberán ser incorporados en las respectivas plantas de personal".

Se reconoce legamente lo planteado: supernumerarios **permanentes,** no transitorios.

A pesar de la expedición del Acta No. 3, la categoría supernumerario tiende a convertirse en la más abierta y reprochable forma de pagar los servicios políticos y no en una verdadera actividad auxiliadora de la administración.

2. **Contrato de Prestación de Servicios**

Es aplicable a quien presta sus servicios al Estado en forma temporal mediante la suscripción de un contrato de esta naturaleza.

Definido por el art. 163 del Decreto 222 de 1983 en los siguientes términos: "Para los efectos del presente estatuto, se entiende por contrato de prestación de servicios el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta"[6]. Aunque "no se consideran comprendidos en el Servicio Civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes" (art. 4o. Decreto 1950/73).

El artículo 164 del Decreto 222 de 1983 determina las clases de contratos de prestación de servicios: "son contratos de prestación de servicios, entre otros, los de asesoría de cualquier clase, representación jurídica, rendición de conceptos, servicios de salud distintos de los que celebran las entidades de previsión social; edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos, agenciamiento de aduanas, vigilancia, aseo, mantenimiento y reparación de maquinarias, equipos, instalaciones y similares".

Es necesario aclarar que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación a la Administración Pública distinta del Contrato Laboral. Consideremos las siguientes diferencias:

a. Denominación

Quienes se vinculen a través de un contrato de prestación de servicios se les denomina Contratistas Independientes; quienes lo hacen suscribiendo un contrato de trabajo pertenecen a la categoría de Trabajador Oficial.

---

[6] El Decreto 222 de 1983, contempla el Régimen de Contratación Administrativa.

b. Procedencia

El Contrato Laboral procede en la rama administrativa para actividades de "construcción y sostenimiento de obras públicas", lo mismo que "en los estatutos de los Establecimientos Públicos se precisará que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante el contrato de trabajo" (Decreto 3135/68, art. 5o.). Cobija además a los empleados de las empresas industriales y Comerciales del Estado quienes, por norma general, son trabajadores oficiales y su vinculación es de tipo contractual.

c. Préstamos Sociales

En el Contrato de Trabajo las prestaciones sociales son consecuencia fundamental; mientras que en el Contrato Administrativo de Prestación de Servicios (Ver art. 16 y 167 del Decreto 222 de 1983) está prohibido pactarlas.

d. Objeto

Se puede celebrar Contrato de Prestación de Servicios para los casos expresamente citados en el art. 164 del Decreto 222 de 1983. Los Contratos de Trabajo están destinados para quienes desempeñan funciones de "Construcción y Sostenimiento de Obras Públicas", lo mismo que para la mayoría de funciones asignadas a las empresas industriales y comerciales del Estado.

e. Capacidad para Contratar

El Contrato de Prestación de Servicios lo pueden celebrar tanto personas naturales como jurídicas.
El Contrato laboral sólo naturales.

f. Duración

El art. 165 del Decreto 222 de 1983 se refiere a los contratos de Prestación de Servicios de carácter técnico o científico. En el inciso 2o. advierte "Estos Contratos no podrán celebrarse por un término superior a cinco (5) años, incluidas las prórrogas, si las hubiere". Por otra parte los artículos 40 y 43 del Decreto 2127 de 1945 regulan la duración de los Contratos de Trabajo, así:

ARTICULO 40.- "El Contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno se entenderá pactado por seis (6) meses".

ARTICULO 43.- "El Contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno, salvo estipulación en contrario, se entenderá prorrogado en las mismas condiciones, por períodos iguales, es decir de seis (6) meses, por el sólo hecho de continuar el trabajador prestando sus servicios al patrono, con su consentimiento expreso o tácito, después de la expiración del plazo presuntivo".

3. **La Resolución de Reconocimiento**

Esta modalidad de vinculación de Auxiliares de la Administración comprende dos criterios: El de ocasionalidad y el de temporalidad. Es ocasional ya que se trata de desempeñar funciones esporádicas que requiere la administración, pero que, cuando se presentan tienen un período definido para desarrollarlas, es decir, temporales.

A través de ellas se vinculan a la Administración Pública las personas cuya permanencia es relativamente corta, por tanto no justifican la realización de un contrato Administrativo de Prestación de Servicios y el trámite para su celebración sería en ocasiones más demorado que el tiempo por el cual se necesita el servicio.

Esta modalidad de vinculación se autoriza en el Decreto 351 de 1955 cuando disponía que "los contratos celebrados a nombre del Estado, cuya cuantía exceda de tres mil pesos, deben constar por escrito". Su parágrafo agrega: "Los compromisos, no sujetos a la formalidad del contrato descrito deben reconocerse, en todo caso, mediante resolución dictada por el despacho administrativo correspondiente".

Esta disposición fue modificada por el Decreto 294 de 1973, en su art. 168 establece: "Los reglamentos determinarán las cuantías en razón de las cuales los contratos celebrados en nombre del Estado deben constar por escrito, reconocerse por resolución o exigirse requisito de certificado de reserva".

El régimen actual de los contratos de la Administración Pública, Decreto 222 de 1983, en su art. 26 reglamenta: "Salvo lo dispuesto en este estatuto, deberán constar por escrito los contratos cuya cuantía sea o exceda la suma de trescientos mil pesos ($300.000.oo).

En los demás casos, el reconocimiento de obligaciones a cargo de la entidad contratante se hará por resolución motivada".

3.3 EMPLEADOS OFICIALES EN EL NIVEL TERRITORIAL

Al hablar de nivel territorial se hace referencia a los funcionarios al servicio de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, las Intendencias y Comisarías, los Municipios y sus entidades Descentralizadas.

Hay normas constitucionales y legales que regulan la existencia de Empleados Oficiales a nivel territorial y que dan la base para que se expidan leyes especiales, como los arts. 187-5o. y 197-3o. de la C.N. y el art. 97-6o. del C.R.P.M. sin embargo, la legislación sobre el nivel territorial, en cuanto se refiere a las categorías de Empleados Oficiales, es escasa. Esta situación permite la convivencia de diversas interpretaciones sobre la aplicación de las leyes.

Con respecto al alcance de las normas de la Reforma Administrativa de 1968 se han presentado principalmente dos puntos de vista:

A. LA DOCTRINA

La reglamentación de los empleados oficiales está dirigida a los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, ya que los decretos vigentes de la Reforma Administrativa de 1968 fueron expedidos con base en la ley 65 de 1967. Dicha ley en su artículo 1o. prescribe: "De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por término de un (1) año contado a partir de la vigencia de esta ley, para los efectos siguientes:

h) Fijar escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales . . .".

Además algunos Decretos expresan su alcance. Veamos algunos:

1. Art. 7o. Decreto 1848 de 1969:

"Las normas de este Decreto y del 3135 de 1968 que consagran prestaciones sociales, se aplicarán a los empleados públicos nacionales de la rama administrativa del poder público".

2. Art. 1o. Decreto 1950 de 1973

"El presente Decreto regula la Administración del personal civil que presta sus servicios en empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo Nacional . . ."

B. EL CONSEJO DE ESTADO

Por su lado, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Ignacio Reyes Posada, el 30 de mayo de 1980 aclaró que "Los decretos llamados de la Reforma Administrativa de 1968, en lo que se refiere a la estructura de la Administración Pública y en especial de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de Economía Mixta, se aplican en el orden departamental y municipal, no sólo en cuanto dichos decretos no se limitan exclusivamente al orden nacional, sino porque, de no aplicarse a tales órdenes, se producirá en ellos un vacío legislativo que sería preciso llenar con las disposiciones de tales decretos. Pero en lo que respecta a las remuneraciones, así como el régimen de prestaciones sociales, concretamente reguladas por el Decreto 3135 de 1968, su ámbito de aplicación se encuentra restringido al orden nacional, tanto porque así se expresa en el mismo decreto, como porque las facultades extraordinarias que para legislar en esta materia le otorgó al Presidente de la República la ley 65 de 1967, se encuentran limitadas a los empleados nacionales según el ordinal h) del artículo 1o. de dicha ley que faculta al ejecutivo para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales".

Conocidos estos dos puntos de vista existe, sin embargo, la tendencia a implementar a nivel territorial las normas del orden nacional.

Ejemplo:

1. **Decreto 1926 de 1975.** (Régimen Intendencial y Comisarial).

Artículo 23: "Las personas que prestan sus servicios en las Intendencias y Comisarías y en los Establecimientos Públicos son empleados

públicos. Los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales". Esta norma sigue el principio que se consagra en cuanto a esta clasificación de los empleados oficiales, en los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

Artículo 24: "Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales son trabajadores oficiales, sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán que actividades de dirección y confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan calidad de empleados públicos".

Artículo 30: "Los empleados de Intendencias y Comisarías deben cumplir los mismos deberes que la ley señala a los empleados nacionales y se hallan sujetos a idénticas prohibiciones".

2. **Acuerdo No. 7 de 1977**: (Consejo Distrital de Bogotá)

Clasificación de los Servidores Distritales

Artículo 45: "Las personas que prestan sus servicios en los organismos distritales son Empleados Públicos o Funcionarios, Trabajadores Oficiales y Auxiliares de la Administración.

De los Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales.

Artículo 46: Las personas que prestan sus servicios en la Alcaldía Mayor, en las Secretarías y en los Departamentos Administrativos, son Empleados Públicos; sin embargo, los Trabajadores de la construcción y mantenimiento de obras públicas que prestan sus servicios a cualquiera de las Dependencias nombradas, son Trabajadores Oficiales.

Los servidores de las Entidades Descentralizadas y Fondos Rotatorios del Distrito, son Trabajadores Oficiales. Los Gerentes, Sub-gerentes, Directores, Subdirectores, Secretarios Generales, Secretarios Privados, Asesores, Asistentes, Jefes de Personal y Jefes de División, son Empleados Públicos.

Parágrafo. No obstante lo anterior, en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, los Jefes de División, son Trabajadores Oficiales.

CONCLUSIONES

Lo anterior es un recuento de algunas normas que regulan las relaciones laborales en la Administración Pública Colombiana. Se ha hecho referencia a las distintas categorías de los funcionarios al servicio del Estado, con el fin de notar la importancia que el tema representa tanto para el Estado como para sus empleados.

Por un lado, la tendencia continuada de ampliar la categoría de "Empleado Público" a costa de la categoría de "Trabajador Oficial", y por otro lado, y el conjunto de derechos, deberes, garantías, obligaciones, etc., parcializado por ramas del Poder Público y por entidades, son efecto de un ordenamiento jurídico variado, confuso y contradictorio.

De esta manera, se hace necesaria la elaboración y presentación de criterios valederos para diferenciar las categorías de Empleados Oficiales, ya que no podemos olvidar que tanto "Empleados Públicos" como "Trabajadores Oficiales" son asalariados que venden su fuerza de trabajo a un patrón común (El Estado) y en igualdad de condiciones de adhesión a éste.

BIBLIOGRAFIA

CAMPOS RIVERA, Domingo. **Régimen Legal de los Empleados Oficiales en Colombia.** Temis, Segunda Edición. Bogotá, 1981.

COLOMBIA. Departamento Administrativo del Servicio Civil. **El Servicio y la Carrera Administrativa.** Imprenta Nacional. Bogotá, 1966.

COLOMBIA. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. **La Reforma Administrativa de 1968.** Imprenta Nacional. Bogotá, 1970.

COLOMBIA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Instituto de Seguros Sociales. **Decretos Extraordinarios.** Imprenta I.S.S., segunda edición. Bogotá, octubre de 1979.

COLOMBIA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. **Estatuto del Empleado Oficial y sus Prestaciones Sociales.** Publicación Mintrabajo, Bogotá, 1970.

GARZON HERRERA, Gloria. **Derecho Laboral de los Empleados Oficiales.** Librería Jurídica, Wilches, Bogotá, 1979.

GIRALDO GALVIS, Héctor. **Estatuto Legal de los Empleados Oficiales.**

GONZALEZ CHARRY, Guillermo. **Derecho Colectivo. del Trabajo. Ed. Rosaristas. Bogotá, 1978.**

HERRAN, María Teresa. **El Patrón Estado y sus Trabajadores.** En el Espectador. Bogotá, Enero 11 y 12 de 1981.

LONDOÑO, Rocío. **Las Relaciones Laborales y el Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado.** Rev. Desarrollo y Sociedad. Cuaderno No. 3 Cede, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, Mayo de 1982.

MARTINEZ MUÑOZ, Enrique. **Derechos y Prestaciones del Empleado Oficial.** Ed. Gran Andina, Bogotá, 1981.

VILLEGAS ARBELAEZ, Jairo. **Derecho del Trabajo. Trabajadores Estatales.** Gráficas Pazgo. Bogotá, 1979.

YOUNES MORENO, Diego. **Derecho Administrativo Laboral.** Segunda edición. Temis. Bogotá, 1981.

DOCUMENTO 4

CONVENIOS DE LA OIT Y DERECHO DEL TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

Este documento, con fecha de Junio de 1983, es otro resultado parcial de la práctica realizada en el marco de la investigación de Pedro A. HERNANDEZ con la asesoría de Philippe CRIGNON.

INTRODUCCION

El Estado Colombiano ha adoptado desde hace muchos años una política de cooperación internacional, que lo ha llevado a formar parte de organismos de carácter mundial, regional y subregional. Esta cooperación se ha presentado en varios campos, de tal forma que comprende aspectos laborales, de seguridad social, culturales, económicos, monetarios, etc., a través de acuerdos y convenios adoptados al interior de organizaciones como la OIT, la ONU, el Pacto Andino, el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) que, una vez ratificados, se incorporan automáticamente al derecho positivo de cada país.

En el campo laboral y de seguridad social, Colombia es miembro de la OIT desde la creación de este organismo en 1919, como parte del tratado de Versalles y con el objeto de contribuir a la elaboración de normas y estatutos destinados a solucionar conflictos surgidos entre patronos y trabajadores.

Los principios fundamentales sobre los que está basada la organización consagrados en la Constitución de la OIT, son los siguientes:

- El trabajo no es una mercancía;

- La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;

- La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;

- La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común[1].

La actividad básica de la OIT consiste en establecer normas internacionales de trabajo y presentar programas, en forma de convenios y recomendaciones que respondan a las necesidades económicas y sociales de los Estados miembros. El conjunto de los convenios y recomendaciones elaborados a través de las reuniones periódicas de la OIT, se van integrando paulatinamente al derecho positivo de cada país con la respectiva ratificación por cada uno de ellos. La reunión de estos convenios y recomendaciones constituye el Código Internacional del Trabajo.

4.1 FUERZA VINCULANTE DE LOS CONVENIOS

"Un convenio es un tratado internacional, tiene la misma fuerza de este instrumento jurídico, pero elaborado por las partes que van a cumplirlo, a ratificarlo . . . El convenio es obligatorio una vez ratificado, cada Estado miembro de la OIT está obligado a someter a su parlamento, o autoridad legislativa competente, cada convenio que aprueba la Conferencia"[2]. Sobre el particular, el artículo 19, numeral 5o. de la Constitución de la OIT dice:

> "Cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto como sea po-

[1] Constitución de la OIT, Ginebra 1975, pág. 23.

[2] TRIANA, Francisco. **"Derechos Humanos y Garantías Sindicales"**. Convenios 87 y 98 de la OIT. 19 Edic. Gráficas Pazgo, Bogotá, 1978, pág. 42.

sible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, el efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas".

Así, un convenio de la OIT tiene la misma fuerza de tratado internacional y, además, porque su contenido no puede ser modificado ni derogado por una norma interna de cada país. Sobre este punto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados suscrita en 1969, consagra, entre otros, estos principios:

"ARTICULO 26.- Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

ARTICULO 27.- El Derecho Interno y la observancia de los Tratados.

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46".

ARTICULO 46.- Disposiciones de Derecho Interno concernientes a la competencia para celebrar Tratados.

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un Tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar Tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe"[3].

Por su parte, las recomendaciones deben ser sometidas a la autoridad Legislativa del Estado miembro, pero no están sujetas a ratificación. Tienen por objeto orientar la política interna hacia determinadas acciones.

[3] Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados 1969. Copia de éste reposa en la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La OIT no tiene poder coercitivo para obligar a los Estados miembros a que acepten sus normas, pero ejerce su control vigilando la forma como se da cumplimiento a los convenios ratificados. Por otra parte, los gobiernos deben indicar a la OIT, con relación a las recomendaciones, acerca de su aplicación o sobre las dificultades que la impidan. Aunque su aplicación y vigencia dentro del ordenamiento jurídico Colombiano no debe presentar ningún inconveniente, ya que la Negociación Colectiva no es un fenómeno ilegal sino el ejercicio de un derecho consagrado en la Constitución Nacional y en la Ley.

BASES JURIDICAS DE LA NEGOCIACION COLECTIVA

Los artículos 414 y 415 del Código Sustantivo del Trabajo prohiben la contratación colectiva con los empleados públicos, pero permiten la negociación colectiva, son normas que tienen su fundamento en el artículo 45 de la Constitución Nacional y en el decreto 2733 de 1959. Ellos prescriben lo siguiente:

a. **Artículo 45 Constitución Nacional**

"Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución".

b. **Decreto 2733 de 1959, Artículo 1o.**

"Es deber primordial de todos los funcionarios o agentes públicos, vinculados a las Ramas del Poder Público o a los establecimientos o Institutos Oficiales o Semioficiales, Nacionales, Departamentales o Municipales, hacer efectivo el derecho que consagra el artículo 45 de la Constitución, mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a su cargo".

c. **Artículo 414 Código Sustantivo del Trabajo**

El Derecho de Asociación en Sindicatos se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial . .. . pero los Sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

4) "Presentar a los respectivos jefes de la Administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general . . . . .".

d. **Artículo 415 Código Sustantivo del Trabajo**

"Implica para las autoridades, y especialmente para los superiores de los asociados, la obligación correlativa de recibir oportunamente a los representantes del Sindicato y de procurar la adecuada solución a sus solicitudes".

4.3 CONVENIOS 87 y 98 DE LA OIT. LEYES 26 y 27 DE 1976

El Convenio 87 sobre la "Libertad Sindical y protección del derecho de Sindicación" fue adoptado en la trigésima primera reunión de la Conferencia General de la OIT, reunida en San Francisco del 17 de junio al 10 de julio de 1948.

El Convenio 98 relativo a la aplicación del "Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva" fue adoptado en la trigésima segunda reunión de la Conferencia, reunida en Ginebra entre el 8 de junio y el 2 de julio de 1949.

Transcurrieron cerca de 28 años para que se adoptaran como leyes de la República estos convenios. Fue hasta 1976, el 15 de septiembre que se expidieron las leyes 26 y 27, por medio de las cuales se aprobaron los convenios 87 y 98 y que así se dió cumplimiento, por parte del Estado Colombiano, a todos los requisitos establecidos para la ratificación de estos convenios.

Así, el decir "apruébase el siguiente convenio internacional", significa que el Estado Colombiano se compromete a incorporar a su régimen legal estas normas de carácter internacional y, como consecuencia, el contenido de los Convenios adquiere plena vigencia, obligando a éste a "adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación" (Artículo 11, Convenio 87), y, a adoptar "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 el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo". (Art. 4o., Convenio 98).

El Presidente de la República, con el fin de "adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación", con base en las facultades que le confiere el numeral 3o. del artículo 120 de la Constitución Nacional y en desarrollo de las leyes 26 y 27 de 1976, expide el decreto 1469 de 1978, por el cual se reglamentan algunas disposiciones laborales, específicamente relacionadas con el derecho de asociación y huelga.

Luego de dos años de vigencia del decreto 1469 de 1978 el Consejo de Estado, en sentencia del 11 de septiembre de 1980, declaró nulos los artículos 5o., 6o. y 7o. de este decreto, que consagraban la obtención automática de la personería jurídica de los sindicatos y el procedimiento para su consecución. Por otro lado, en sentencia de septiembre 12 de 1980, la misma corporación declaró nulos los incisos 1o. y 2o. del artículo 36 del mismo decreto, por considerar que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 120, numeral 3o., de la Constitución Nacional.

Para el primero de los casos, el artículo 5o. consagra la obtención de la personería jurídica de los sindicatos, si el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los quince días siguientes al recibo del expediente, no dicta la resolución por la cual se reconoce o deniega la personería jurídica. Esta figura se conoce como "Silencio Administrativo Positivo", procedente cuando no hay pronunciamiento alguno.

Para la declaratoria de nulidad de este artículo la Sala consideró, en primer lugar, el artículo 44 de la Constitución Nacional que consagra el derecho de asociación, siempre y cuando su ejercicio no sea contrario a la moral o al orden legal. Con base en este mandato constitucional es deber del Estado, antes de reconocer la personería jurídica, comprobar que la compañía o asociación persigue fines enmarcados dentro de la moral y el orden legal establecido.

En estos términos, el artículo 5o. del decreto 1469 de 1978, permite la posibilidad de que algunas organizaciones sindicales, al obtener la personería jurídica automáticamente en virtud del silencio administrativo que allí se consagra, se salgan del marco legal y moral establecido por el artículo 44 Constitución Nacional.

En segundo lugar, el decreto reglamentario no puede crear la figura jurídica del silencio administrativo, ni positivo ni negativo, porque "extralimitaría la

potestad reglamentaria al dictar normas que van más allá de las disposiciones que se pretenden reglamentar y, como en este caso, con violación flagrante de disposiciones legales vigentes".

Por último, las normas contenidas en los artículos 6o. y 7o. son el desarrollo procedimental de la obtención automática de la personería jurídica prevista en el artículo 5o. y, por tanto, anulado éste, procede la anulación de ellos.

Para el segundo caso, la nulidad de los incisos 1o. y 2o. del artículo 36, la corporación consideró que este artículo modifica y adiciona el artículo 25 del decreto 2351 de 1965 al otorgarle cierta competencia a los inspectores de trabajo. Veamos:

Artículo 36, Decreto 1469 de 1978: "La protección a que se refiere el artículo 25 del decreto 2351 de 1965, comprende a los trabajadores oficiales o un sindicato o a los no sindicalizados que hayan presentado un pliego de peticiones, desde el momento de su presentación al empleador hasta cuando se haya solucionado el conflicto colectivo mediante la firma de la convención o del pacto, o hasta que quede ejecutoriado el laudo arbitral, si fuere el caso.

"Para efectos de la protección consagrada en el artículo 25 del decreto 2351 de 1965, la justa causa que haya de invocar el patrono para terminar el contrato de trabajo deberá ser comprobada ante el Inspector de Trabajo.

"Los trabajadores afectados por una decisión del patrono, violatoria de los requisitos señalados en este artículo, quedarán en la situación prevista por el artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo.

"Las normas del presente capítulo no se aplican a los empleados públicos sujetos a estatutos especiales".

La Sentencia del Consejo de Estado consideró nulos los incisos 1o. y 2o. anteriores. El primero modifica y adiciona el artículo 25 del decreto 2351 de 1965 al otorgar competencia a los instructores de trabajo, ante quienes el patrono comprobará la justa causa invocada para terminar el contrato de trabajo. El artículo que se pretende reglamentar no contiene entre sus normas la determinación de que el patrono compruebe la justa causa ante ninguna autoridad competente específica.

El inciso 2o. establece que los trabajadores despedidos sin justa causa comprobada por el patrono, "quedarán en la situación prevista por el artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo". Pero, en primer lugar, el artículo

140 del Código Sustantivo del Trabajo no tiene tal alcance, ya que sólo es aplicable durante la vigencia del contrato de trabajo, cuando en forma transitoria, por disposición o culpa del patrono, el trabajador no haya prestado el servicio contratado, y en segundo lugar, el inciso 2o. alude a "decisión del patrono, violatoria de los requisitos señalados" aún en situaciones no consideradas en el artículo 140 del Código Sustantivo del Trabajo imponiendo, por tanto, sanciones al patrono de mayor alcance durante los conflictos colectivos.

Siendo esta la situación, los aspectos generales que consagra el Convenio 87, Ley 26 de 1976, son los siguientes: La obligatoriedad de las normas, art. 1o.; la libertad de Asociación en Sindicatos, art. 2o.; la autonomía de los Sindicatos, art. 3o.; la prohibición absoluta de suspender personerías jurídicas por vía administrativa, art. 4o.; el Derecho de constituir federaciones y confederaciones y la aplicación de los derechos consagrados anteriormente, art. 5o. y 6o.; la personería jurídica, art. 7o.; el respeto a la legalidad y la defensa de las garantías sindicales, art. 8o.; la policía y las fuerzas armadas, art. 9o.; el concepto de "Organización", art. 10; la obligación al Estado miembro de adoptar medidas necesarias para garantizar el derecho de sindicación, art. 11; y algunas disposiciones diversas, art. 14-20.

Por su parte, el Convenio 98 Ley 27 de 1976, establece: la prohibición de los actos antisindicales, art. 1o.; la defensa de la autonomía sindical, art. 2o.; la creación de organismos de control a nivel nacional, art. 3o.; el derecho a la contratación colectiva, art. 4o.; la no aplicación de sus normas a los funcionarios públicos al servicio del Estado. (Categoría que ha sido mal entendida porque es solamente a los empleados encargados de la Administración del Estado), art. 6o.; la sujeción a los Convenios, art. 8o.; la aplicación, por extensión, de las normas a países colonias de los Estados miembros, art. 9o. y 10; la denuncia por expiración, art. 11; la ratificación de los convenios, art. 12 y 13; la revisión, por parte de la OIT, de la aplicación adecuada de los convenios, art. 14 y 15.

A pesar de la incorporación de los convenios mencionados el sistema jurídico nacional a través de las leyes 26 y 27 de 1976, con la fuerza de tratado internacional, no ha sido posible su aplicación. Como excusa, que se ha tornado en constante, se retoma el comentario que el entonces Presidente Alfonso López Michelsen hizo el 10 de agosto de 1977.

"Tales acuerdos entrañan una verdadera revolución en nuestro medio que no permite aplicarlos de la noche a la mañana".

Han pasado 6 años desde la vigencia de estas leyes, 15 de septiembre de 1977, un año después de su expedición, en espera de las condiciones apropiadas para su aplicación. Es en este campo donde se requiere la decidida participación del ejecutivo para mejorar las relaciones laborales en nuestro país.

4.4 PERSPECTIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

En primer lugar, con el objeto de otorgar garantías laborales a los representantes de los trabajadores contra las represalias de los patronos, la OIT adoptó el convenio 135 en la quinquagésima reunión el 2 de junio de 1971. En segundo lugar, como complemento a los convenios 87 y 98, antes mencionados, y dado el desarrollo del movimiento sindical de los empleados públicos en la mayoría de países y el afianzamiento de la negociación colectiva, la organización adopta, por un lado, el convenio 151 "sobre las relaciones de trabajo en la Administración pública, 1978", y por otro lado, la recomendación número 159 "sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, 1978", en la misma reunión, junio 27 de 1978.

a. **Convenio 135 OIT:** "Sobre los representantes de los trabajadores, 1971".

Aprobado con el objeto de adoptar disposiciones complementarias. Consagra en su articulado la protección contra todo acto de los patronos que pueda perjudicar a los representantes de los trabajadores, por razón de su condición de representante, sus actividades, su afiliación o su participación en la actividad sindical, siempre que actúen conforme a las leyes.

Así mismo, la empresa deberá otorgarles las facilidades que les permitan desempeñar sus funciones dentro del sindicato, siempre y cuando no estén en contra de un funcionamiento eficaz de la empresa.

"La legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales o las decisiones judiciales podrán determinar que clase o clases de representantes de los trabajadores tendrán derecho a la protección y a las facilidades del presente convenio". Artículo 4o.

De otra parte, establece la condición de la ratificación, y el respectivo registro ante el Director General, para que las normas de este convenio sean de obligatorio cumplimiento por parte del estado miembro.

b. **Convenio 151 OIT:** "Sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, 1978".

Adoptado con base en estas condiciones: la considerable expansión de los servicios prestados en la Administración Pública; la necesidad de que existan relaciones laborales idóneas entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos; la diferenciación entre empleo público y empleo privado, la inadecuada interpretación del convenio sobre el derecho de Sindicación y Negociación Colectiva, 1949.

Este convenio es aplicable a todas las personas al servicio de la Administración Pública, exceptuando a los empleados de alto nivel, las fuerzas armadas y la policía, a quienes la legislación nacional deberá determinar hasta que punto se les aplicarán las garantías del convenio.

Establece por un lado, la protección del derecho de sindicación y las facilidades que deben concederse a las organizaciones de los empleados públicos, y por otro lado, la negociación, la conciliación, la mediación y arbitraje voluntario, como instrumento de arreglo en caso de conflictos que se suscitan entre las partes con motivo de la determinación de las condiciones de trabajo.

Por último, otorga a los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, los derechos civiles y políticos necesarios para el ejercicio de la libertad sindical, siempre que se respeten las obligaciones derivadas de las condiciones y la naturaleza de sus funciones.

c. **Recomendación 159 OIT:** "Sobre los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, 1978".

Luego de haber cumplido normas relativas a la libertad sindical, principalmente procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público (art. 7o. convenio 151), y recordando el convenio sobre "los representantes de los trabajadores, 1971", la OIT adoptó esta recomendación que se caracteriza por lo siguiente:

— Los procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos no deberán estimular la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de estos empleados.

- La Legislación Nacional y otros medios apropiados serán los encargados de prever, tanto las personas u órganos competentes para negociar en representación de la entidad pública como las organizaciones representantes de los empleados públicos, para determinar las condiciones de empleo y los procedimientos para ponerlos en práctica.

- Además, los acuerdos entre las partes deberán especificar su período de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas.

Hasta aquí se han citado las normas aprobadas por Colombia en el seno de OIT, que aluden a los representantes de los trabajadores, a las relaciones de trabajo en la administración pública y los procedimientos para establecerlas, pero que no han sido ratificadas por el gobierno nacional.

Para la plena vigencia de los convenios 135 y 151 hace falta cumplir con dos requisitos. Primero, la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico a través de una ley, y segundo, la respectiva comunicación al Director General del Organismo para que registre este hecho.

Ahora, queda a voluntad del gobierno colombiano la presentación o no de los citados convenios al legislativo, "A efectos de que le den forma de ley o adopten otras medidas". Recordemos que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", y que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado" (artículos 26 y 27, respectivamente. Derecho de los Tratados, Viena, 1969).

DOCUMENTO 5

LA TENDENCIA A LA NEGOCIACION COLECTIVA CON LOS EMPLEADOS PUBLICOS = CARACTERIZACION DE ESA PRACTICA EN BASE A DATOS SOBRE LOS ACUERDOS

Septiembre de 1983

Se presenta aquí un informe parcial de la tesis de Posgrado que adelantan en la respectiva Subdirección de la ESAP los estudiantes: Daniel Contreras, Pablo Sánchez y Alejandro Torres, con la Asesoría de Philippe Crignon, en el marco de la investigación sobre las relaciones laborales en el sector pûblico que desarrolla el Director de la Tesis en el CINAP.

Esa tesis versa sobre el tema de "La Participación de los Empleados Públicos en la determinación de sus condiciones de empleo", y el plan de trabajo incluye una etapa de recolección de datos sobre los acuerdos colectivos que se han venido firmando con los empleados públicos en numerosas entidades.

El presente informe busca principalmente darle más fundamento al debate sobre el tema con un esfuerzo de caracterización de esa práctica en base a lo que ya se ha podido conseguir a nivel de campo. Claro está entonces que los lineamientos aquí planteados no son sino un primer paso hacia una sistematización de la tesis que se dará en el documento final cuando se tenga terminado el trabajo de campo.

La caracterización de los acuerdos colectivos se desarrolla alrededor de tres preguntas esenciales: Cuándo y Cómo se inició esa práctica? Cuáles son los tipos principales de Acuerdo que se presentan? y Cuál es el contenido de los mismos?

5.1 INICIACION DE LA PRACTICA DE ACUERDOS COLECTIVOS

Por Acuerdo Colectivo se entiende el pacto laboral que surge entre las Directivas que administran una entidad y los funcionarios que laboran en ésta, en cuanto a las condiciones de trabajo.

Con el Gobierno del Doctor Alfonso López Michelsen las llamadas asociaciones de empleados públicos tuvieron la oportunidad de modificar la razón social de sus organismos pasando a llamarse sindicatos de empleados públicos, también la Ministro de Trabajo María Helena de Crobo da vía libre a la posibilidad que en algunos Ministerios se den algunas formas de negociación entre la administración y sus funcionarios.

A raíz de la huelga de los médicos colombianos y de los funcionarios del Instituto Colombiano de Seguridad Social se fijó un régimen especial para estos funcionarios públicos, conquista obtenida en base a la negociación entre los representantes de las empresas (sindicatos) y la Administración, posteriormente algunos organismos sindicales trataron de expandir la práctica en sus respectivas entidades, con muy pocos resultados en cuanto a su aceptación, pero que en todo caso a medida que ha transcurrido el tiempo esta ha ido en aumento.

Haciendo un análisis de la información obtenida, encontramos un sólo acuerdo obtenido por una Asociación de Empleados en el año de 1965 que fue firmada por el Ministro de Obras Públicas Tomás Castrillón Muñoz y por parte de los empleados del mismo por la señora Elvira López Gómez (presidente de dicha Asociación).

En el caso de la Caja Nacional de Previsión donde el Sindicato ha sido reconocido desde el año 1945 no hubo ningún acuerdo colectivo después de haber sido convertido en empleados públicos con la reforma de 1968.

El caso es que los funcionarios de esta Entidad firmaban convenciones colectivas de trabajo antes de dicha reforma, pero parece que los dirigentes sindicales, no abrieron la perspectiva inmediata de continuar la práctica a través de los mencionados acuerdos. Sólo hasta el año de 1983 se logró negociar y firmar entre administración y sindicato el primer acuerdo colectivo.

Se analizarán otros casos pendientes por no haber logrado que nos den la información requerida.

5.2 TIPOLOGIA DE LOS ACUERDOS

Hasta el momento se han detectado cuatro tipos diferentes de acuerdos a saber:

5.2.1 Acuerdo Verbal

Esta modalidad de negociación es la que permite a los funcionarios públicos obtener de la administración algunas reivindicaciones, pero que no quedan plasmadas en documento alguno que trate de obligar a las partes a dar cumplimiento cabal, es la práctica negociada de la palabra empeñada o palabra de honor.

Es el caso que se presenta **en el Ministerio de Comunicaciones con el sindicato y la administración** donde debido a las relaciones cordiales entre los anteriores permite que obtengan los funcionarios una serie de condiciones especiales de empleo sin necesidad de firmar documento alguno que le de carácter obligatorio a las partes.

Como aspecto **positivo** es muy **dinámica** esta forma de negociación, pero sumamente peligrosa debido a que esa práctica queda **sometida permanentemente** a vínculos especiales de amistad entre las partes, además debido al continuo cambio de las directivas de la institución en cualquier momento los nuevos, podrían desconocer dichas reivindicaciones por no haber documento alguno que haga respetar la práctica.

5.2.2 Acuerdos Escritos

5.2.2.1 Unilateral: modalidad de negociación en la cual se llega a un acuerdo interno que posteriormente se refrenda mediante resolución que emite la administración.

Esta resolución previamente ha sido acordada con el sindicato y debe contener la solución a los puntos negociados.

Es el caso de la ESAP, donde la administración negocia con el sindicato, pero no acuerda mediante firma de las partes lo convenido, teniendo como consecuencia que el sindicato no aparezca como parte integrante del mejoramiento de las condiciones de empleo de los funcionarios de la entidad.

5.2.2.2 Bilateral: Esta modalidad de negociación consiste en aproximar la negociación con los funcionarios públicos a los rasgos característicos de las convenciones colectivas de los trabajadores oficiales; en cuanto a la presentación de su pliego de solicitudes respetuosas, nombramiento de comisiones negociadoras, fijación de tiempo para negociar, análisis, debate y actas de las reuniones entre comisiones negociadoras y texto definitivo de acuerdo firmado por el representante del organismo: Ministro, Director, Gerente y quien designe el sindicato (generalmente el Presidente).

Dentro de nuestra investigación se detectaron dos modalidades bilaterales, así:

5.2.2.2.1 Bilateral periódico:

Es el caso de los acuerdos que se firman entre la administración y el sindicato de empleados públicos, con una vigencia determinada que generalmente es de un año al término del cual debe entrar a renovar dicho acuerdo por un período menor, igual o superior a éste.

Como aspecto **positivo,** permite determinar cierta obligatoriedad de lo pactado entre las partes, es decir, es el marco legal de las reglas de juego fijadas para un período determinado.

Como aspecto **negativo** no permite darle cierta dinámica a corto plazo, pues lo que no queda escrito no será materia de negociación en este lapso de tiempo, es decir no da lugar a negociar imprevistos por fuera del período.

Este es el caso del **Ministerio de Obras Públicas** referente a los acuerdos que firman con los sindicatos respectivos.

5.2.2.2.2 Bilateral no periódico o permanente:

Se refiere a la práctica de la negociación dinámica entre los sindicatos y la administración, sin especi-

ficar determinado tiempo para ello. Generalmente se llaman **actas de reunión** y no acuerdos laborales, debido a que en la medida que se presenta alguna petición respetuosa, la administración llama inmediatamente al sindicato a negociar, emitiéndose finalmente un acta sobre lo convenido y firmada por quien dirige el organismo y el representante legal del sindicato.

Esta modalidad es sumamente **positiva** debido a que se logra evacuar por partes lo más necesitado de los funcionarios, permite una alta participación de estos y no se entrará con un pliego interminable de 50 o más puntos que a primera vista hagan tomar una posición negativa por parte de la administración.

Como ejemplo de esta modalidad se da el caso del DANE.

5.3 ANALISIS DEL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS

Haciendo un estudio pormenorizado de cada uno de los acuerdos y en su conjunto y en cuanto a los aspectos fundamentales que estos tocan se detectaron los siguientes puntos de congruencia:

1. Estabilidad
2. Permisos sindicales permanentes
3. Prestación de Servicios Médicos extensivos a los familiares
4. Ascensos por mérito, antiguedad y capacidad
5. Defensa del derecho de asociación
6. Capacitación sindical y técnico-administrativa
7. Dotaciones
8. Becas

De los puntos anteriores se deduce que existe una relativa responsabilidad en las peticiones que se formulan y se pactan lo que despeja los temores de una pérdida de control de este proceso por parte de los agentes del Estado, si acaso se piensa en reglamentar esta práctica.

Esta ha sido la experiencia de las entidades del nivel nacional, ya que en el nivel territorial queda pendiente el trabajo de campo previsto.

Posteriormente en la información que falta por recolectar se hará un análisis detallado de estos puntos y otros que puedan aparecer.

DOCUMENTO 6

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA LABORAL EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

Octubre de 1983

Este documento es el resultado parcial de un trabajo adelantado por Philippe Crignon en el marco de la investigación sobre las relaciones laborales en el sector público que está dirigiendo en el CINAP, trabajo que ha contado con la participación de los estudiantes de Posgrado que vienen realizando su tesis con la Asesoría de Philippe Crignon, a saber: Daniel Contreras, Pablo Sánchez y Alejandro Torres.

No se pretende aquí agotar el tema ni abarcarlo en su conjunto, sino más bien seleccionar unas pistas de trabajo para una reforma laboral en el sector público Colombiano: derechos sindicales, representación del personal, determinación de las condiciones de empleo, participación de los empleados oficiales en la gestión del sector público, coadministración de las instituciones de Bienestar Social, son los puntos que se van a tratar.

6.1 DERECHOS SINDICALES

6.1.1 Sanciones por violación al derecho de asociación

Para efectos de la protección del derecho de asociación, que abarca a los trabajadores del servicio oficial, pero que son constantemente violados en la práctica se deberían adoptar medidas contemplando la res-

ponsabilidad para los funcionarios que violen esa norma laboral. Después de todo, no hay que olvidar que el artículo 354 del C.S.T. menciona hasta una disposición penal establecida en el artículo 309 del Código respectivo para toda persona que atente contra el derecho de Asociación Sindical[1].

6.1.2 Personería Jurídica

Considerando el peso excesivo de los trámites legales y la exagerada ingerencia estatal en la materia, se podría admitir lo siguiente: "Para el derecho del trabajo, el derecho de asociación sindical constituye intrínsecamente un fenómeno social que ha sido elevado a categoría jurídica ya sea en los textos constitucionales y/o legales y por tanto basta el registro del hecho ante las entidades competentes para que la organización pueda actuar como tal en todos aquellos aspectos que le son propios desde el punto de vista laboral.

La Personería Jurídica, en consecuencia, solamente es indispensable cuando el Sindicato pretende realizar negocios jurídicos regulados por el derecho común, por ejemplo, compra-venta de bienes"[2].

Resulta en todo caso paradójico que los trámites y condiciones para la obtención de Personería Jurídica de un Sindicato de empleados oficiales sean más exigentes que los mismos exigidos para el ingreso al servicio público.

6.1.3 Fuero Sindical

De conformidad con el artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, están incluidos de tal prerrogativa los empleados públicos y los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo.

Una propuesta podría contener una clara delimitación del tipo de empleado público susceptible de dicha excepción, por ejemplo, aquellos que ejerzan actos de autoridad o de poder, o representen al Estado, lo que correspondería a la categoría de empleados públicos de libre nombramiento y remoción. Para los demás empleados, la garantía del fuero sindical estaría articulada con las normas sobre Carrera Administrativa.

---

[1] Véase artículo 44 Constitución Nacional, artículos 12, 353, 354 y 414 del Código Sustantivo del Trabajo y artículo 308 del Código Penal.

[2] Héctor Jaramillo Ulloa. **Reforma Laboral Democrática.** Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1981, pág. 174.

Para los trabajadores oficiales la excepción debería limitarse a los cargos de dirección y manejo, pues en ambos casos correlativamente se presenta el depósito de una especial confianza hacia quien lo desempeñe.

6.1.4 Local Sindical

La administración podría hacerse cargo de la construcción, implementación y conservación de sedes sindicales, dándoles aspa los interlocutores medios de trabajo convenientes, factor de mejora de las relaciones laborales.

6.2 REPRESENTACION DEL PERSONAL

Es indispensable que se prevean mecanismos permanentes de diálogo entre la administración y sus trabajadores, tanto a nivel nacional, como a nivel de cada entidad pública.

El artículo 109 del proyecto de ley sobre Carrera Administrativa presentado actualmente por el Gobierno al Congreso de la República, es ya un primer paso en esa dirección que se puede mejorar dándole el carácter de **obligatoriedad** a la constitución de las mencionadas Comisiones Paritarias de Servicio Público y lo mismo en cuanto a la **consultación** de dichos organismos para cualquier medida o decisión que afecte las cuestiones laborales. Dice el mencionado artículo "De las Comisiones de Servicio Público. Las entidades a que se refiere el artículo primero de la presente Ley podrán constituir Comisiones de Servicio Público integradas paritariamente por empleadores y empleados a los cuales corresponderá estudiar las condiciones de trabajo de los empleados en especial las relaciones con la higiene y la seguridad de las dependencias donde estos laboren con el fin de preservar la salud e integridad física"[3].

Igualmente se podría preveer la conformación de una **Comisión Paritaria de Servicio Público a nivel nacional,** algo como un Consejo Nacional del Tra-

[3] Proyecto de Ley de 1983 por la cual se establecen las normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y en las entidades territoriales de la República y se dictan disposiciones sobre el régimen de Carrera Administrativa.

bajo en el sector público, que permitiría orientar la política laboral en el sector y en especial favorecer mecanismos **articulados** de discusión: líneas generales fijadas a alto nivel y adaptación en las dependencias[4].

A nivel de las entidades públicas este mecanismo de diálogo evitaría numerosas tensiones que no se agudizan sino porque no tienen donde expresarse: Como lo anota en forma pertinente M.T. HERRAN, "algunas de las limitaciones legales al sindicalismo estatal resultan puramente teóricas y sólo aumentan la tensión entre el Estado y sus trabajadores"[5].

Tales procedimientos permitirán así tratar los problemas siempre y cuando se presentan y no cada año con la presentación de un memorial o pliego inevitablemente largo y maximalista por las mismas frustraciones que se han acumulado durante este lapso de tiempo. Eso es probablemente el resultado de una de las más destacadas características del sistema de relaciones laborales en el sector público: su rigidez en cuanto a los procedimientos de resolución de conflictos.

6.3 DETERMINACION DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO

El Doctor Delfín ACEVEDO R., en sus Notas sobre la Carrera Administrativa en Colombia, advierte "Tal vez sería útil explorar la posibilidad de que los funcionarios públicos, al igual que los del ISS que también lo son tengan derecho a presentar pliegos de peticiones y a suscribir convenios colectivos limitados únicamente al reajuste de salarios. La otra alternativa, fuera de mantener este régimen de excepción, es eliminarlo"[6].

En efecto, "de no abrirse camino la tesis sobre una nueva concepción del empleado público que atienda a las labores tradicionales del Estado (policía y gestor), de tal suerte que la noción se reduzca a quienes desempeñan cargos que impliquen desarrollar actos de autoridad y cuando, o representación, podría avanzarse en la tendencia esbozada internacionalmente sobre la negociación colectiva[7].

---

4 Enrique MARIN QUIJADA, **La negociación colectiva en la función pública.** Bogotá, Temis, 1978, pág. 1983.

5 María Teresa HERRAN, **El sindicalismo por dentro y por fuera.** Bogotá, la Oveja Negra, 1981, pág. 83.

6 Delfín ACEVEDO R., **Notas sobre la Carrera Administrativa en Colombia.** Bogotá, Ediciones Especiales ESAP, 1982, pág. 14.

7 Esta tendencia está expuesta por E. MARIN QUIJADA, Ibídem.

Vale decir, la superación del concepto de "contratación colectiva" derivado del "contrato de trabajo". En tales condiciones podría establecerse mecanismos obligatorios para darle curso a los actuales "memoriales respetuosos", de tal suerte que pueda concluirse en un acuerdo respaldado por un acto jurídico del Estado.

La experiencia ha venido señalando que, de todas maneras, tales acuerdos se vienen produciendo[8] y el Estado para calificarlos obtiene facultades del Parlamento, por tanto es factible lograr mecanismos legales que arrojan esta práctica"[9].

Como lo muestra muy bien Enrique Marín Quijada[10] eso supone que se inventen **formas de articulación entre el acuerdo y el estatuto.** La vía más aconsejable probablemente consiste en la traducción del acuerdo en textos reglamentarios o legales. Lo expresa por ejemplo el doctor Jaime LOPERA G.: "Pudiéramos pensar en formas jurídicas, que, sin romper abruptamente con la actual prerrogativa unilateral del Estado, por lo menos constituyan una primera aproximación al acuerdo. En una mesa de negociaciones, los representantes de los sindicatos oficiales y el gobierno podrían convenir en que algunos casos puedan ser objeto de negociaciones y otros no . . . Se estudiarían algunos elementos coyunturales por ejemplo, coordinaciones de trabajo, mecanismos de mayor eficiencia en el servicio público, unificación de algunas prestaciones, o un acuerdo sobre el salario integral), elementos sobre los cuales el Estado buscaría una modificación del marco legal tradicional.

Por otra parte, determinados aspectos de estructura (por ejemplo, condiciones de acceso al servicio público, régimen disciplinario, deberes y derechos de los funcionarios o porcentajes de incremento salarial por regiones para no desajustar la política presupuestal) estos no serían negociables por parte del Estado en razón de ser el guardián de legitimidad del poder y de la continuidad de los servicios públicos"[11]

Esos arbitrajes podrían tener lugar en el seno de la Comisión Nacional Paritaria de Servicios Públicos cuya creación proponíamos en el capítulo anterior. A nivel de cada entidad pública, las Comisiones Paritarias serían las

---

8 Véase nuestro documento adjunto sobre "La Tendencia a la Negociación Colectiva con los Empleados Públicos".

9 Héctor JARAMILLO ULLOA, Ibídem. Págs. 178-179.

10 E. MARIN QUIJADA, Ibídem.

11 Jaime LOPERA G. **El libro Blanco de la Carrera Administrativa.** Bogotá, Tierra Firme, 1979, págs. 91-92.

encargadas de elaborar los acuerdos colectivos, respaldados después por actos jurídicos de la administración. Una medida intermediaria a corto plazo consistiría en que todos los acuerdos que se firmen entre la administración pública y sus empleados[12], sean registrados obligatoriamente en la División de Asuntos Colectivos del Ministerio de Trabajo o en el mismo DASC, con el fin de darle mayor fuerza de obligatoriedad para las partes, es decir evitar que los acuerdos se conviertan en letra muerta.

En cuanto al control de la aplicación de los acuerdos "la consecuencia lógica de la instauración de un derecho negociado en la función pública sería su aplicación bajo el control de los representantes de la administración y los sindicatos"[13], en el caso concreto bajo el control de las mismas Comisiones Paritarias. Con todo, "la necesidad de un control jurisdiccional conserva plena vigencia"[14].

6.4 LA PARTICIPACION DE LOS EMPLEADOS OFICIALES EN LA GESTION DEL SECTOR PUBLICO

Así mismo se podría imaginar que a través por ejemplo de las mismas Comisiones Paritarias, los empleados oficiales puedan expresar sus criterios en cuanto a la organización del trabajo, la organización de la entidad, la gestión de servicios que presta y la orientación administrativa de la misma. Se daría así una ampliación de las funciones de dichas Comisiones Paritarias en dos direcciones: primero, un papel de **captación** de propuestas tendientes a mejorar la eficacia de las entidades; segundo, un papel de **asesoría y de consulta** sobre cuantos proyectos que tengan consecuencia sobre la actividad y la finalidad de la entidad respectiva.

6.5 LA CO–ADMINISTRACION DE LAS INSTITUCIONES DE BIENESTAR SOCIAL

Sería permitir a los empleados oficiales coadministrar las instituciones especializadas de Bienestar Social, en especial PROSOCIAL, a las cuales contribuyen mediante sus aportes considerando por ejemplo problemas de acceso a los Centros Vacacionales, pero también buscando una redefinición de los servicios que presta dicha institución.

12 El documento ya citado sobre **la tendencia a la negociación colectiva con los empleados públicos**, mostró que lejos de ser una práctica marginal, la forma de tales acuerdos corresponde a una tendencia "pesada" en la Administración Pública.

13 E. MARIN QUIJADA, Ibídem, pág. 208.

14 Ibídem, pág. 209.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO RESTREPO, Delfín. **Notas sobre la Carrera Administrativa en Colombia.** Bogotá, Ediciones Especiales ESAP, 1983.

CODIGO PENAL, Colombia

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO, Colombia.

CONSTITUCION NACIONAL, Colombia.

HERRAN, María Teresa. **El Sindicalismo por dentro y por fuera.** Bogotá, la Oveja Negra, 1981.

JARAMILLO ULLOA, Héctor. **Reforma Laboral Democrática.** Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1981.

LOPERA GUTIERREZ, Jaime. **El libro blanco de la carrera administrativativa.** Bogotá, Tierra Firme, 1979.

MARIN QUIJADA, Enrique. **La Negociación Colectiva en la Función Pública.** Bogotá, Temis, 1978.

PROYECTO DE LEY No. 89 de 1983, sobre administración del personal civil y carrera administrativa.