

*Antonio Barreto Rozo**

El proyecto constitucional de la administración del gobierno colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX

Fecha de recepción: 9 marzo de 2010
Fecha de aprobación: 13 de abril de 2010

RESUMEN

El presente texto ofrece un recuento de ciertas trayectorias recorridas en nuestro país para instituir una administración pública. En este sentido, se analizan tres ámbitos institucionales en los que, a lo largo del siglo XX, la administración pública empezó a ser percibida como un rasgo separado y peculiar del Estado colombiano, a saber (i) la administración como ámbito particular de gobierno (ii) la administración como ámbito específico de profesionalización, y, finalmente (iii) la administración como ámbito establecido de intervención estatal.

Palabras clave: Administración pública, gobierno, profesionalización, intervención estatal, burocracia, proyecto constitucional.

ABSTRACT

This article offers an account of certain trajectories experienced in Colombia regarding the establishment of public administration. Three levels of institutional influence are analyzed, through which public administration started to be perceived as a distinctive feature of Colombian politics throughout the twentieth century, i.e. (i) public administration as a sphere of governance (ii) public administration as a sphere of "professionalization" (iii) public administration as a sphere of economic intervention.

Key words: Public administration, government, "professionalization", economic intervention, bureaucracy, constitutional project.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y Director del Observatorio Constitucional de la misma Universidad. Doctor en Derecho Constitucional. Yale University, Y.U., Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

En el presente texto intento ofrecer un recuento de varios de los parajes y caminos serpenteados que han sido recorridos para adelantar la compleja labor de instituir una administración pública en nuestro contexto. Expongo esta trayectoria bajo el calificativo de “proyecto constitucional”, aspirando que la noción de “proyecto” denote una serie de prácticas y de teorías que, si bien pueden resistir un grado importante de incoherencia en su desenvolvimiento, en su marcha también han generado un cierto sentido y significado—si bien muchas veces fragmentario, selectivo y diferenciado— en las personas del entorno¹. Esto es, implantar una administración pública evoca una serie de ideas y actividades que tienen sentido para muchos de nosotros.

De otra parte, he tomado como fuentes principales que sustentan el presente texto los enunciados registrados en varios espacios institucionales a lo largo de momentos diversos del siglo XX en Colombia, en particular los adoptados en las distintas reformas constitucionales, los informes de misiones estatales y los trabajos académicos realizados alrededor de las mismas. “Las historias ganan parte de su efecto explicativo a través de su éxito en construir relatos a partir de *meras crónicas*”². Las “*meras crónicas*” de mi relato son básicamente normativas y discursivas³, y tienen como uno de sus referentes principales las distintas reformas constitucionales a las que estuvo sujeta la Constitución de 1886⁴. En

¹ Al respecto, me baso en el análisis ofrecido por Duncan Kennedy cuando entiende las “ideologías” —esto es, el intento de universalizar los propósitos de grupos particulares de interés— como “proyectos”. Asumir a las “ideologías” como “proyectos” en la tarea de determinar cuáles son las posturas liberales y conservadoras en Estados Unidos —señala Kennedy—, es admitir la incoherencia de los componentes que conforman las teorías allí enfrentadas; pero, así mismo, es reconocer que existen factores distintos a la “coherencia interna” de las teorías que ayudan a “estabilizar” dichas posturas y llenarlas de sentido. Un proyecto “es más que una teoría: también engloba las actividades auto-reflexivas de los grupos en el marco de una dimensión práctica e histórica” (Kennedy 1998: 53) [La traducción es mía].

² White 2003 [1978]: 111.

³ “Discursivo” no en el sentido peyorativo de la palabra, sino en la acepción de conocimiento y de saber-poder que aflora en las prácticas discursivas, tal y como lo señala Foucault 1983: 218: “En lugar de ver alinearse, sobre el gran libro mítico de la historia, palabras que traducen en caracteres visibles pensamientos constituidos antes y en otra parte, se tiene, en el espesor de las prácticas discursivas, sistemas que instauran los enunciados como acontecimientos (con sus condiciones y su dominio de aparición) y cosas (comportando su posibilidad y su campo de utilización)”.

⁴ No es por ello mi intención dar cuenta sobre los rasgos, perfiles y acciones más marcadas de los protagonistas y terceros involucrados de uno u otro modo en el proyecto de instituir una administración pública en Colombia. Ello requeriría del empleo de fuentes a las que aún no tengo acceso, tales como material epistolar, testamentos, escritos personales, periódicos de la época, etc. En su lugar, baso mi análisis en las fuentes normativas y discursivas institucionales mencionadas.

este sentido, me centró mucho más en las dinámicas surgidas alrededor de la Constitución de 1886, y no tanto en aquellas que se han desatado en torno a la Constitución de 1991⁵.

En el marco constitucional de 1886, el propósito de establecer una administración pública se abrió paso en medio del predominio evidente de dos poderes institucionales: la iglesia católica y los partidos tradicionales⁶. Dicho cometido, inicialmente trazado bajo el contexto de una sociedad agraria atrasada y segmentada, fuertemente golpeada por los desastres de las guerras civiles, y gobernada por un Estado débil que frecuentemente se encontraba a merced de los intereses partidistas y religiosos mencionados, ciertamente no fue nada fácil de llevar a cabo⁷. Es así como, tres décadas después de expedida la Constitución de 1886, en 1917, el estadista Antonio José Uribe reclamaba que el gran descalabro del país consistía en que “los juegos de la política” habían impedido el surgimiento de una auténtica administración pública⁸: por ello, bajo la creencia de que los problemas del Estado colombiano “no son tanto políticos como administrativos”⁹, hacía el llamado “por que termine entre nosotros la larga época de la retórica política y comience la época de la Administración Fundamental”¹⁰. De este modo, Uribe requería que en el Estado colombiano se hiciera de forma perentoria el deslinde necesario “entre la Administración y la Política”¹¹. En efecto, una “Administración Fundamental” particular, estable y sólida, no sólo ayudaría a adelantar “la obra administrativa” requerida para satisfacer las distintas necesidades sociales: permitiría además la consecución de la paz pública y la disolución de eventuales revoluciones¹². Pero ¿hasta qué punto el ideal de una administración pública deslindada de los juegos políticos tendría lugar en la realidad colombiana? ¿De qué manera? En el presente artículo estudiaré tres escenarios institucionales en los que históricamente la administración pública se ha tendido a percibir como

⁵ No obstante, intento referirme a los contenidos de la Constitución de 1991 en la medida de lo posible, para actualizar las implicaciones de los debates respectivos al contexto normativo en el que estamos insertos.

⁶ Leal y Dávila 1990: 49 señalan que en la implementación de la Constitución de 1886 el “bipartidismo, y en buena medida la Iglesia, asumieron el papel estatal de integración política. Fueron el sustituto de un Estado prácticamente inexistente”.

⁷ *Ibidem*: 60, 89. Bejarano 1994: 56 indica que “[n]uestro Estado ha sido históricamente débil, pequeño y pobre”.

⁸ Uribe 1917: 11. Al respecto, Uribe afirma que el “error ha consistido en confiarlo todo a la estructura constitucional, encerrándose dentro de la ciudadela para dedicarse a los juegos de la política, con descuido de la administración”.

⁹ *Ibidem*: 134.

¹⁰ *Ibidem*: 7. Este llamado lo hacía en un contexto institucional en el que, según su opinión, había una tendencia clara “a convertir todos los asuntos de Gobierno en cuestiones de política” (*Ibidem*: 10).

¹¹ *Ibidem*: 1.

¹² Al parecer, Uribe también tenía en mente la amenaza de una revolución comunista, ya que la obra administrativa, “más aún que los grandes ejércitos, matará las revoluciones, así como el espíritu anárquico que las engendra” (*Ibidem*: 114). Como quiera que sea, en su parecer, “lo que nosotros necesitamos es paz y una Administración sencilla, ordenada y económica” (*Ibidem*: 40).

un rasgo separado y peculiar del Estado colombiano, a saber, la administración como ámbito particular de gobierno, la administración como ámbito específico de profesionalización, y, finalmente, la administración como ámbito establecido de intervención estatal.

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÁMBITO ESPECÍFICO DE GOBIERNO: LA ACTIVIDAD POLÍTICA Y LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El empeño de separar con la mayor nitidez posible la “administración” de la “política”, constituyó una de las mayores preocupaciones del manejo de lo público de inicios del siglo XX. Al respecto, cada vez tuvo mayor aceptación la diferencia entre “los gobernantes” y “los políticos”, entendiendo que en los primeros se radicaba, entre varios asuntos, la conservación del orden y el manejo de los asuntos de la administración, mientras los segundos tenían toda la libertad de agitar sus banderas en la arena política para buscar el predominio de sus jefes y la implantación de sus propias doctrinas¹³. Desde este plano, al gobernante no le correspondía obrar conforme a sus móviles políticos meramente personales, sino que, mediante ámbitos como la administración nacional, debía atender y gestionar los intereses de todos los ciudadanos¹⁴. El gobierno y la administración constituían así esferas que debían mantenerse al margen de lo político, esto es, de la política entendida como un ámbito inestable y pugnaz donde las facciones partidistas luchan por hacer prevalecer sus propios ideales¹⁵.

No obstante, otra distinción que haría carrera durante la vigencia de la Constitución de 1886 en el siglo XX convertiría al gobierno en un ámbito prácticamente indiferenciable de la política pero diferenciable a su vez con la esfera de la administración: se trata de la doctrina de los actos de gobierno y los actos de administración. Mientras los últimos se entienden como actos reglados de gestión con los que se desarrolla la función administrativa conforme a la ley, los primeros constituyen actos discrecionales de autoridad para ejercer gobierno, incluyendo allí el empleo de la coerción¹⁶. Así, gobernar y administrar representan dos funciones

¹³ Véase, por ejemplo, la distinción realizada por Uribe 1917: 3-4 entre “los hombres de Gobierno” y “los hombres de la política”.

¹⁴ *Ibidem*: 39. Incluso, en este punto concreto, Antonio José Uribe compara a los gobernantes con los jueces, en el sentido que tanto unos como otros tienen ante sí “ciudadanos” que deben ser tratados conforme a la ley (*Ibidem*: 15).

¹⁵ En otro espacio he señalado que esta visión de la política como ámbito inestable y conflictivo guarda una estrecha relación con el modo como los denominados doctrinantes del derecho público de la Europa continental de los siglos XVIII y XIX concebían la esfera de lo constitucional: de allí su preferencia por un sistema político legicéntrico en el que la ley –y no la constitución– ocupaba un lugar central (Véase Barreto 2009: 105). En el caso colombiano, Antonio José Uribe, quien ocupó altos cargos del Estado en las coyunturas convulsionadas de finales del siglo XIX e inicios del XX, afirma que “el demonio de la política” es el ámbito que “todo lo destruye” (Uribe 1917: 202).

¹⁶ Según Pareja 1939: 29, se dice que la rama ejecutiva “gobierna” cuando es coercitiva y “se limita a hacer cumplir de una manera general las leyes expedidas”, mientras que se dice que “administra” cuando su función es potestativa y “mediante la aplicación de las leyes relativas a los servicios

distintas, pero el acto de gobierno se concibe ante todo como un acto político no revisable por los jueces¹⁷, ya que implica el ejercicio de una autoridad soberana discrecional¹⁸, mientras el acto de administración se entiende justamente como lo opuesto al acto político, en tanto implica el empleo de una autoridad reglada de gestión conforme a la ley y expuesta al escrutinio judicial¹⁹.

El intento de separación máxima entre “lo administrativo” y “lo político” –esferas entendidas en la forma arriba mencionada– conforma el núcleo de lo que podría designarse como un “derecho administrativo liberal e individualista”²⁰. De hecho, este tipo de derecho administrativo, que marcó de forma determinante el modo como varios de los “administrativistas” colombianos entenderían su papel a lo largo del siglo XX, se caracterizó por intentar establecer “una diferencia insalvable entre las ‘formas jurídicas’ y las ‘realidades políticas’”²¹, como si las

públicos, crea situaciones jurídicas individuales, dando así nacimientos a los actos administrativos propiamente dichos”. En el primer caso se trata de “actos de autoridad o de poder público”, y en el segundo de “actos de gestión”. No obstante, a renglón seguido, Pareja aclara que no hay diferencia de fondo entre los actos de gobierno y los de administración, por lo cual invita a que se deseche tal distinción.

- ¹⁷ Así, la Corte Suprema de Justicia, al decidir sobre la constitucionalidad del Plebiscito de 1957 –y antes de denominar a las protestas contra el régimen militar como la “revolución” de mayo de 1957–, aclara que “los actos de gobierno o imperio” son aquellos “conocidos en la doctrina francesa y no susceptibles de recurso jurisdiccional” (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia noviembre 28 de 1957, M.P. Guillermo Hernández Peñalosa: 437). Por su parte, Pareja 1939: 40, citando a Laferriere, precisa que gobernar “es vigilar la observancia de la Constitución, el funcionamiento de los grandes poderes públicos, asegurar las relaciones del Gobierno con las Cámaras, las del Estado con los países extranjeros. El acto de gobierno es, pues, ante todo, un acto político”.
- ¹⁸ Entendiendo por “autoridad soberana” la noción que al doctrinante francés León Duguit le sirvió como contrapeso para desarrollar la idea de “servicio público” a inicios del siglo XX: “el Estado no tiene solamente el derecho de mandar [dada su soberanía], sino que tiene también grandes deberes que cumplir [los servicios públicos]” (Duguit 1975 [1913]: 28). De otra parte, en su informe de reforma de la administración pública, Chailloux-Dantel asimila la función de gobierno –opuesta a “las funciones administrativas propiamente dichas”– con las “facultades de regalía”, que suponen, “según la tradición histórica, un amplísimo poder propio del Jefe de Estado (...) [para] asegurar el orden interno, organizar la defensa nacional y dirigir las relaciones exteriores” (Chailloux-Dantel 1955: 10, 23, Primera Parte).
- ¹⁹ Es por ello que, entre otras razones, los actos administrativos son revisables por el juez contencioso administrativo. Véase Pareja 1939: 29-31.
- ²⁰ Así lo denomina López 2007: 9. Según su postura, esta visión, estrechamente relacionada con el paradigma weberiano de dominación burocrática, “constituye una descripción sociológica de una serie de reglas y sistemas de derecho administrativo que se fueron desarrollando en Alemania y Francia a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y que pretendían, precisamente, separar con nitidez la ‘administración’ de la ‘política’. Esta separación es, en gran parte, el núcleo del derecho administrativo moderno del cual se espera que ofrezca garantías de ‘igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad’” (*Ibidem*: 13), principios que se encuentran consignados como rectores de la función administrativa en el artículo 209 de la Constitución de 1991.
- ²¹ *Ibidem*: 9. Por supuesto, esta división es completamente falaz: “Se sabe de sobra, aunque sólo sea intuitivamente, que ‘la política’ interactúa decisivamente con la administración, pero el derecho administrativo liberal niega la forma en que la política termina determinando el funcionamiento de las normas y de la organización del Estado” (*Ibidem*: 9-10).

primeras funcionaran dentro de los confines de un sistema normativo –el derecho administrativo– cerrado, autosuficiente y ajeno por completo a los avatares e incertidumbres propios de los juegos de la política²². Este tipo de derecho administrativo es “liberal” porque se erige como una garantía de los particulares contra la arbitrariedad del poder público²³. Pero es además “individualista”, en tanto tiende a asumir “lo administrativo” como la ocurrencia de una serie de transacciones individuales en litigios de defensa de derechos subjetivos ante el Estado, quedando relegado en un segundo plano el problema de la cuestión administrativa desde una perspectiva macro y propiamente estatal, particularmente en lo atinente al objetivo de lograr una prestación adecuada y equitativa de las funciones y los servicios públicos²⁴.

Justamente la relevancia del elemento de la prestación de los servicios públicos llevaría a articular otra concepción del derecho administrativo. Para el administrativista Carlos H. Pareja el “Derecho Administrativo es sustancialmente el derecho de los servicios públicos”²⁵. Pero estas nociones –continúa el autor–, las de “derecho” y “servicio”, no siempre han estado asociadas: tal es particularmente el caso de la visión tradicional del manejo de lo público, conforme a la cual, como se vio, “gobernar” implica ante todo el despliegue de una autoridad soberana discrecional, no tanto la gestión apropiada de los servicios públicos en favor de la comunidad política²⁶. Pero esa es precisamente la función que debe cumplir el gobierno cuando se le vislumbra desde el prisma de la administración pública: ser un servidor del público²⁷. Se trata de otra plataforma normativa que se puede denominar como un “derecho administrativo de bienestar”²⁸. En este

²² Véase Barreto 2009: 102-103, donde se señala que la expedición de sistemas normativos cerrados y autosuficientes, fue otra pretensión que formaba parte del aparato conceptual de los doctrinantes del derecho público de la Europa continental de los siglos XVIII y XIX.

²³ “Se trata de un derecho administrativo liberal concebido, en realidad, como derecho privado (por más paradójica que resulte esta afirmación): aquí se parte de la ficción de un derecho administrativo que defiende a los individuos frente a la siempre presente arbitrariedad del estado” (López 2007: 9).

²⁴ *Ibidem*: 9-10.

²⁵ Pareja 1939: 269.

²⁶ Pareja advierte que hubo un tiempo “en que los gobernantes creían que el poder era simplemente una prerrogativa, y no una fuente de obligaciones. Quien lo detentaba veía en ese acto de fuerza la razón de su ejercicio” (*Ibidem*). La influencia del doctrinante publicista francés León Duguit sobre el administrativista Carlos H. Pareja, resulta evidente: “la soberanía no ocupa ya el primer lugar en la concepción del Derecho público” (Duguit 1975 [1913]: 28), ya que “si es cierto que el poder de los gobernantes tiene causas muy diversas, materiales, económicas, morales y religiosas, parece igualmente incontestable que este poder gobernante no puede mantenerse de una manera duradera, sino merced a la creencia, por parte de los gobernados, de que los que ejercen el poder les prestan servicios [públicos]” (*Ibidem*: 34).

²⁷ Pareja 1939: 40-41 precisa que la administración pública se encuentra conformada por instituciones que “satisfechan necesidades generales, no con fines de lucro, sino de servicio social”. El artículo 1º de la Constitución de 1991 dictamina como el primero de los fines esenciales del Estado “servir a la comunidad”.

²⁸ Este calificativo también es introducido por López 2007: 9.

caso no se busca restringir la órbita de acción del poder público para evitar sus manifestaciones arbitrarias –como ocurre con el derecho administrativo liberal e individualista–, sino que, por el contrario, se intenta ampliarla “para activar la legítima intervención del Estado como igualador social, como estimulador del empleo y del desarrollo, en fin, como agente activo del bienestar social”²⁹. Desde finales del siglo XIX el Estado colombiano tuvo que empezar a responder por una demanda social creciente de servicios públicos, proceso de expansión estatal que ya a finales de la década de 1930 resultaba ser una realidad innegable³⁰. Si bien en esta expansión “lo administrativo” tendía a encontrarse estrechamente relacionado con “lo político”, ya que la función de administrar finalmente se posicionaba como una forma legítima de gobernar³¹, ello no condujo a que se percibieran como completamente desvanecidas las fronteras –labradas e invocadas por años– entre la administración pública y la política.

En efecto, aún en el enfoque del derecho administrativo de bienestar, se continuó asumiendo que “lo administrativo” preservaba un margen apreciable de especificidad frente a los juegos de la política. Así, asuntos como la “prestación de los servicios públicos”, la “descentralización territorial”, la “descentralización social o por servicios”, siguieron siendo enmarcados dentro de la órbita especializada de lo administrativo³². De igual forma, se siguió recalando que “la administración no es un organismo político”, en contraste con el gobierno, que es “esencialmente, un instrumento político”, en la medida que la primera representa “una organización técnica y espiritual de servicios públicos”³³. Las fronteras entre estas esferas son

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*: 11. López también señala cómo la teoría política de la época, de la mano de autores como Max Weber y León Duguit, impulsaba la existencia de una burocracia autónoma que debía prestar los servicios públicos de modo técnico y racional, y así mismo, “empujaba a los Estados a cumplir con estas funciones bien sea bajo la forma del ‘solidarismo’, expresión de la teoría jurídica francesa en que se fundaba el Estado administrativo del ‘servicio público’ o, alternativamente, bajo las prescripciones del keynesianismo económico” (*Ibidem*).

³¹ Opello y Rosow 1999: 112, señalan que una de las conquistas históricas de los liberales consistió en reducir las cuestiones de política a asuntos de administración pública. Éste también constituyó un rasgo de la escuela europea de derecho público de los siglos XVIII y XIX, la cual ejerció una influencia considerable en el modo como se comprendió el derecho administrativo en el ámbito colombiano (Véase también Barreto 2009: 105).

³² Así, Carlos H. Pareja precisa que la “descentralización política” se refiere al gobierno, mientras la “descentralización administrativa” se refiere a la administración. “La última puede ser territorial o social; ésta llámase también descentralización por servicios” (Pareja 1939: 215). Como se ve, el ámbito de “lo social”, aparejado a la prestación de los servicios públicos, también empieza a adquirir una connotación particular dentro de las fronteras de lo administrativo. En 1917, en su libro sobre la reforma administrativa en Colombia, Antonio José Uribe ya había intentado trazar la distinción entre la “obra de caridad” –del fuero privado– y la “obra social” –de relevancia pública– (Véase Uribe 1917: 700-703).

³³ Pareja 1939: 39-40. Como se verá adelante, al ser la administración una esfera “técnica” del Estado debía en principio mantenerse al margen de las disputas políticas partidistas. En los años sesenta el jurista Eustorgio Sarria advertiría que “el germen del sectarismo” partidista es el que impide que se dé “una correcta prestación de los servicios públicos” (Sarria 1961: 17).

ciertamente porosas³⁴, pero ello no impidió que tomara vuelo la idea de que el ámbito de lo administrativo goza de una autonomía y especificidad propia³⁵. La expresión máxima de dicha tendencia se presentaría con el diseño de forjar una “ciencia de la administración pública”, sostenida por principios fundamentales de aplicación universal³⁶ y avivada por el objetivo práctico de establecer un programa administrativo que le dé guía y sentido a la creciente parafernalia del Estado³⁷.

Mediante esta dinámica de posicionamiento de “lo administrativo” en la esfera estatal, fue comúnmente aceptado que administrar constituye una forma concreta de gobernar³⁸. Así, desde la adopción inicial de la Constitución de 1886 se llegó a entender que el Presidente ejercía como “suprema autoridad administrativa”, entre una gama diversa de labores, funciones tales como la conservación del orden público o el manejo de las relaciones internacionales³⁹. Este enfoque fue reafirmado en la reforma constitucional de 1945⁴⁰, que reiteró las capacidades institucionales del Presidente como jefe de la administración pública, sin hacer mención alguna a las potestades correspondientes al mismo como jefe de Estado y jefe de gobierno⁴¹. Como quiera que sea, desde entonces quedó claro en el plano

³⁴ Es por ello que un experto en materia de reforma de la Administración como Maurice Chailloux-Dantel puede llegar a afirmar que los ministros no deben considerarse como simples agentes administrativos del Presidente, “sino que están obligados a asumir una responsabilidad de naturaleza política” (Chailloux-Dantel 1955: 32, Primera Parte). En la misma línea, Eustorgio Sarria señala que los gobernadores son, al tiempo, agentes políticos y administrativos del Presidente de la República (Sarria 1961: 53).

³⁵ Cabalgando sobre las crines de este legado, autores colombianos como Vidal Perdomo 2005: 1-13, Rodríguez R. 2005: 13-38 o Santofimio Gamboa 2003: 169-185, han discutido la cuestión de la “autonomía” o la “especificidad” del derecho administrativo.

³⁶ Así, respondiendo a las críticas que anunciaban que la reforma administrativa planteada por Currie funcionaba en democracias como la estadounidense pero no en una como la colombiana, el experto recalca que “la Misión tiene la fuerte convicción de que hay principios fundamentales de organización y administración que son de aplicación universal. Aunque los fundamentos culturales sean diferentes, los problemas básicos de administración se presentan y son aplicables a todas las grandes organizaciones” (Currie 1952: xx).

³⁷ El estadista Antonio José Uribe la califica como “ciencia administrativa” (Uribe 1917: 218), y exhorta a que el país adopte un “programa administrativo” para así “cerrar el candente debate meramente filosófico o político, y de que se funde —como otras veces lo hemos dicho— la Administración” (*Ibidem*: 110, 111). Llamaba también a que el programa fuera eminentemente práctico y sencillo, “pues sabido es que, dispersando las fuerzas sociales en muchos servicios simultáneos, no es posible hacer nada sólido y grande” (*Ibidem*: 111). Por el contrario, “los asuntos administrativos deben ser rápidamente atendidos y despachados (...) el formulismo en lo administrativo debe desterrarse” (*Ibidem*: 13).

³⁸ Scott 1998: 88 afirma que uno de los elementos que caracteriza al Estado moderno es la aspiración de lograr una “organización administrativa” de la naturaleza y de la sociedad.

³⁹ Véase el artículo 120 #7, 8, 9, 10 y 11 del texto inicial de la Constitución de 1886. (*En Restrepo Piedrahita —Comp.— 1995: 367-368*).

⁴⁰ Véase el artículo 29 # 7, 8 y 9 del Acto Legislativo 1 de 1945. (*Ibidem*: 465-466).

⁴¹ Este es un asunto que posteriormente, en la reforma constitucional de 1968, criticarían doctrinantes como Jaime Vidal Perdomo, quien señala que “es típica función del jefe de Estado la dirección de las relaciones internacionales y nuestro antiguo texto [adoptado en 1886 y reafirmado en 1945], contrariando este criterio tradicional, la colocaba como emanada del atributo administrativo del Presidente de la República” (Vidal Perdomo 1970: 235).

constitucional, que una de las formas paradigmáticas empleadas por el Presidente para regir los destinos del país es justamente desenvolverse como máxima autoridad de lo administrativo⁴². Ahora bien, qué implica ello en términos de la burocracia que se encuentra bajo su dirección es lo que pasa a ser examinado.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÁMBITO ESPECÍFICO DE PROFESIONALIZACIÓN: LA BUROCRACIA Y LA TECNOCRACIA

La idea de un “servicio civil de carrera” o de una “burocracia permanente y especializada” de funcionarios públicos ha sido un propósito particularmente difícil de llevar a cabo en el contexto estatal colombiano. Bajo el marco constitucional de 1886, si bien la profesionalización de los servidores públicos obtuvo ciertos impulsos focalizados desde finales del siglo XIX –primordialmente en materia castrense⁴³–, lo cierto es que después de más de medio siglo de existencia del régimen, en 1938, fue que por primera vez se consagró, como norma⁴⁴, una ley que ordenaba la conformación de la carrera administrativa en el sector público⁴⁵. Hasta el momento los esfuerzos políticos no se habían orientado decididamente hacia dicha empresa: por el contrario, existía un hábito institucional arraigado –particularmente en la rama ejecutiva– de incorporar servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Así se había pactado en uno de los puntos del acuerdo político previo que sirvió de base a la Constitución de 1886: “Por regla general,

⁴² Hoy por hoy, el Presidente de la República adelanta todas sus funciones cumpliendo tres papeles institucionales: “como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa” (art. 189 CP 1991). El artículo 114 CP 1991 también hace eco de la diferenciación histórica estudiada entre “lo político” y “lo administrativo”, al encomendarle al Congreso de la República ejercer control político “sobre el Gobierno y la administración”.

⁴³ En el período de la Regeneración y a lo largo de la hegemonía conservadora se le confirió mayor peso a la profesionalización de la fuerza pública. Por ello, la negligencia exhibida en materia de carrera administrativa civil, contrasta con las iniciativas promovidas en materia de policía (v.gr. la reorganización del aparato policial liderada por el policía francés Juan Marcelino Gilibert en 1888), de ejército (v.gr. la creación de la Escuela Militar de Cadetes en 1907, bajo la dirección de una misión chilena que a su turno había adoptado los parámetros de la escuela alemana para la profesionalización de su ejército), de fuerza naval (v.gr. el establecimiento de la Escuela Naval Nacional en Cartagena en 1907, la cual fue reactivada en 1934 bajo la orientación de oficiales navales británicos), y de fuerza aérea (v.gr. la instauración de la Escuela Militar de Aviación entre 1919 y 1921 bajo la dirección de una misión militar francesa, cuyo primer avión fue adquirido por empresarios que fundarían Scadta como la primera compañía aérea privada del país con asociado de capital alemán). Véase Atehortúa y Vélez 1994: 37, 60, 61, 73, 111, 126.

⁴⁴ Es necesario enfatizar que ello se hizo sólo *como norma*, pues la implementación de la carrera administrativa en Colombia ocurriría de forma lenta, parcial y fragmentaria en la segunda mitad del siglo XX, al punto que aún hoy resulta legítimo preguntarse en qué medida la carrera administrativa colombiana constituye un propósito institucional consolidado.

⁴⁵ Se trata de la Ley 165 de 1938. Sobre la dilación de la adopción del servicio civil en Colombia, Currie anota que “no fue sino hasta 1938 cuando se aprobó la primera ley sobre la materia, por la cual se creó la llamada ‘Carrera Administrativa’ (...) pero la suerte que ha acompañado a dicha ley suministra un excelente ejemplo del hecho de que no bastan solamente estatutos. Sin un gran apoyo y comprensión popular y sin una administración estable e imparcial –dos cosas que dependen de las gentes–, las leyes, por buenas que sean en el fondo, no podrán lograr su objetivo” (Currie 1952: 72-73; véase además Pareja 1939: 260-261 y Sarria 1961: 37).

los agentes del Poder Ejecutivo serán de su libre nombramiento y remoción”⁴⁶. Inspirada en esta directriz, dicha Constitución estableció que le corresponde al Presidente, como suprema autoridad administrativa,

*nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores. En todo caso el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes*⁴⁷.

La inercia de esta tradición histórica resultó ser mucho más poderosa de lo que varios consideraban, y por ello en la década de 1950, años después de expedida la Ley 165 de 1938 que estableció el régimen de carrera administrativa, el propósito de instituir una burocracia estable en la administración pública aún estaba lejos de ser llevado a cabo. Al respecto, en 1952, la Misión Currie anotaba como uno de los problemas cruciales que adolece la organización y administración del gobierno colombiano “la falta de un sistema de Servicio Civil que permita al Gobierno atraer y retener en el servicio público, al personal de más alta preparación”⁴⁸. Se insistía, además, en que hay

*un requisito previo y esencial para que tenga pleno éxito el establecimiento de un sistema de servicio civil basado en el principio del mérito. Es la vigorosa y decidida iniciativa del Presidente de la República en esta materia, con base en la firme convicción de que hay necesidad permanente de establecer una administración apolítica a través de todo el servicio público en Colombia*⁴⁹.

La apertura del Frente Nacional en 1958, luego de la dictadura de Rojas Pinilla, sirvió como nuevo punto de partida para afrontar la tarea históricamente rezagada de crear un servicio civil en la administración. Un número sin precedente de entidades públicas fueron instauradas para llevar a cabo dicha empresa, incluyendo

⁴⁶ Este derrotero fue dispuesto en el punto 15º de las denominadas “Bases de la reforma”. Véase Antecedentes Constitución 1886, 1983: v.

⁴⁷ Artículo 120 # 6º CP 1886 (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 368*). El artículo 65 del Código de Régimen Político y Municipal luego establecería que todos los empleados políticos y administrativos, en los asuntos nacionales, dependen directamente del Presidente de la República.

⁴⁸ Currie 1952: 14-15.

⁴⁹ *Ibidem*: 30. No obstante, Lauchlin Currie afirma que para establecer dicha “administración apolítica” se requiere crear “una Junta de Personal bi-partidista encargada oficialmente de representar los más amplios intereses públicos (...) para actuar como tribunal supremo frente a reclamaciones sobre decisiones administrativas adversas a los interesados” (*Ibidem*: 29). Los miembros de tal Junta, sugiere Currie, deben ser nombrados por el Presidente. (*Ibidem*: 80) Así enunciada, esta propuesta de división bipartidista de funciones constituye un antecedente de la lógica que, desde 1958, serviría de base a la democracia cerrada que se impuso durante el Frente Nacional.

la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y la Escuela Superior de la Administración Pública⁵⁰.

Para entonces, diversos elementos del servicio civil empezaron a ser discutidos con mayor profundidad, dos de los cuales son particularmente indicativos del tipo de pretensiones que se encontraban en juego: por una parte estaba la aspiración de consolidar un ordenamiento racional de la estructura estatal –en particular de su rama ejecutiva–, y de la otra, no menos importante, también se encontraba la intención de que dicha estructura reflejara una línea precisa de mando y control –reminiscente del pensamiento castrense– entre sus funcionarios. Respecto al primer asunto, en 1955 el informe de la comisión de reforma de la administración pública liderada por Maurice Chailloux-Dantel precisaba que el “único deseo ha sido transformar una institución estructuralmente envejecida [refiriéndose a la administración pública], en una organización racional”⁵¹. El contraste implícito en esta afirmación, de clara influencia weberiana⁵², hace ver a las instituciones envejecidas como poco racionales, a diferencia de aquellas que justamente son renovadas por el halo de la organización racional. Lo “tradicional” así adquiere una connotación negativa, inversamente proporcional a la valía prodigiosa que se le confiere a lo “racional”, tal y como lo evidencia la siguiente afirmación enunciada en 1961 por otro experto en reforma administrativa a propósito de la organización dada a los ministerios: “La precedencia actual de los Ministerios no surgió de una consideración racional. Tal vez el único factor que se podría observar es el de un orden de ‘importancia’ tradicional”⁵³. Lo racional, así entendido, constituye un derrotero básico para la burocracia que compone el servicio civil⁵⁴. En relación al segundo punto mencionado, la Misión Currie propuso implementar una

⁵⁰ El manual de organización de la rama ejecutiva elaborado por el gobierno en 1970, señala que “en 1958, bajo el patrocinio del Frente Nacional y con un ambiente político favorable se comenzó una gran transformación en la administración pública” (Manual de organización de la rama ejecutiva del poder público [En adelante, Manual de la Rama Ejecutiva], 1970: xxvi). La normatividad que consagró dicho cambio fue la Ley 19 de 1958 y el Decreto-ley 550 de 1960, que creó, aparte de las entidades ya nombradas, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Véase Banco de la República de Colombia, 1961: 5, 8.

⁵¹ Chailloux-Dantel 1955: 112, Primera Parte.

⁵² Al referirse al “desenvolvimiento general del derecho y del procedimiento” en la historia de las sociedades occidentales, Weber 2002 [1922]: 649-650 analiza diversas “etapas teóricas de desarrollo”: la más refinada de ellas se caracteriza por orientarse “hacia la sistematización y creciente racionalidad jurídica especializada y, por tanto, lógica y, con ello –primeramente desde un punto de vista puramente exterior– hacia una mayor sublimación lógica y una creciente fuerza deductiva del derecho, lo mismo que hacia una técnica crecientemente racional del procedimiento jurídico” (*Ibidem*: 650).

⁵³ Sarria 1961: 140.

⁵⁴ Ambos elementos –lo “racional” y lo “burocrático”– se definen recíprocamente. De hecho, el manual de reforma administrativa publicado por el Banco de la República a inicios de la década de 1960 enfatiza que no se puede promover el “ordenamiento racional” de los servicios públicos al igual que la simplificación, economía, coordinación y continuidad de la acción oficial “sin la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados” de la administración pública. (Banco de la República de Colombia, 1961: 9).

“línea precisa de mando y control” en el servicio civil que “llegue hasta el último empleado de la Rama Ejecutiva”⁵⁵. Este ideal, cuyo vocabulario evoca la forma de organización de la vida militar⁵⁶, encajaba en la concepción marcadamente jerárquica de la gestión administrativa propia de la Constitución de 1886, donde los burócratas de los niveles nacional y territorial no eran más que “agentes” supeditados a la figura presidencial⁵⁷.

Con todo, la aspiración de establecer un servicio civil racional guiado por una línea clara de mando no se sustrajo, como es obvio, a los intereses políticos y económicos del momento. Al respecto, entre las distintas dinámicas generadas alrededor de la administración pública, vale la pena destacar dos tendencias: de un lado, la expansión del clientelismo como forma de articulación política en una democracia cerrada dominada por los partidos tradicionales, y del otro, la funcionalidad del servicio civil, así planteado, con propósitos económicos trazados desde el capitalismo. Sobre el primer asunto, bajo el esquema del Frente Nacional, si bien se estableció que los puestos de carrera administrativa no debían ser repartidos por mitades entre los partidos liberal y conservador⁵⁸, lo cierto es que la inmensa masa de cargos burocráticos sí fueron monopolizados por los partidos tradicionales⁵⁹ incentivando una manipulación clientelista alrededor

⁵⁵ Currie 1952: XIX. Tal cadena de mando era fundamentalmente vertical: “todos los empleados de dicha rama deben responder de sus actos ante el superior jerárquico inmediato, y éstos, a su turno, en línea ascendente, ante el Presidente de la República” (*Ibidem*).

⁵⁶ No debe olvidarse que la categoría de “servicio civil” se opone a aquella de “servicio militar”. Así, mientras los empleos de tipo castrense se reservan al servicio militar, según lo aclara el artículo 1º del decreto 1732 de 1960, los “empleos civiles de la Rama Ejecutiva integran el Servicio Civil de la República” (*Véase* Banco de la República de Colombia, 1961: 29). Tampoco es casualidad que en las primeras fases de estructuración del servicio civil colombiano se haya apelado a nociones como aquella de “cuadro”, propia del ámbito militar. Según el artículo 16 del decreto anotado: “Dentro de cada servicio público nacional de la Rama Ejecutiva se podrán crear cuadros de los empleos públicos. Llámese cuadro el conjunto de clases de empleos de la misma índole que razonablemente puedan escalonarse para estructurar el sistema de ascensos” (*Ibidem*: 32).

⁵⁷ Conforme al texto original de la Constitución de 1886, el Alcalde es “agente” del Gobernador (art. 200) y el Gobernador a su vez “agente” de la Administración Central (art. 193), en cuya cabeza se encuentra la figura del Presidente (art. 120). *Véase* Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 368, 382, 383.

⁵⁸ El artículo 4 del Decreto 0247 de 1957 ordenó que la designación de ministros en particular, y de funcionarios y empleados en general –salvo aquellos pertenecientes a la carrera administrativa–, debía hacerse de modo que refleje “equilibradamente la composición política del Congreso” (art. 4), a saber, por mitades entre liberales y conservadores. Posteriormente, el artículo 41 del Acto Legislativo 1 de 1968 estableció que “la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de Agosto de 1978” (*Véase* Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 507, 536).

⁵⁹ La repartición paritaria de los cargos también se extendió a todas las ramas del poder público –según lo ordenado por el plebiscito incorporado en el Decreto Legislativo 0247 de 1957–, incluyendo el Congreso (art. 2), la Corte Suprema de Justicia (art. 12) y el Consejo de Estado (art. 1 del Decreto Legislativo 0251 de 1957) (*Ibidem*: 507, 509, 510). Chailloux-Dantel 1955: 97, Primera Parte, ya había propuesto “crear una Comisión del servicio civil sobre bases bi-partidistas”. Por su parte, Vidal Perdomo 1970: 157 anota que la “paridad en la rama ejecutiva se ha venido observando de manera satisfactoria”. En relación a la rama judicial, aclara que a diferencia “de

de los mismos: “El control del bipartidismo sobre la administración del Estado condujo a que la clase política tendiera a hacer un uso indiscriminado de los recursos estatales”⁶⁰. De esta forma fue articulada una lógica de concentración de poder que operó “multipartidariamente en las regiones, bipartidariamente en la competencia formal nacional y unipartidariamente en los beneficios derivados de la administración del Estado”⁶¹. Pero la paridad burocrática de los partidos tradicionales sobre una nómina del Estado cada vez más numerosa no sólo fue acompañada por el clientelismo: también fue “altamente funcional para integrar el excedente de mano de obra que había brotado de las transformaciones sociales que consolidaron el capitalismo”⁶². En efecto, la absorción burocrática de fuerza de trabajo favorece al mercado bajo una vieja ecuación de cuño weberiano:

*Weber defendía que las organizaciones administrativas públicas, caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y predecible y las remuneraciones profesionales a largo plazo, eran más efectivas para facilitar el crecimiento capitalista que cualquier otra forma de organización estatal*⁶³.

Se trata de la relación de mutuo beneficio que ha fundido el proyecto del Estado burocrático moderno con aquel de la gran empresa capitalista⁶⁴.

Lo anterior no significa que el enlace entre la burocracia estatal y el mercado capitalista constituya una relación sosegada. Todo lo contrario, se trata de un vínculo sujeto a tensiones fuertes y numerosas. De hecho, en las últimas tres décadas del siglo XX, bajo el predominio del neoliberalismo, la capacidad burocrática del Estado fue brutalmente atacada e incluso menospreciada a la

las demás disposiciones sobre paridad, la que trae el artículo 12 del Plebiscito de 1957 relativa a la paridad en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado no tiene término de expiración sino que es indefinida” (*Ibidem*: 292).

⁶⁰ Leal y Dávila 1990: 64. Los autores aclaran que el clientelismo se identifica “con el aprovechamiento del poder para obtener ventajas electorales de tipo personal” (*Ibidem*: 36).

⁶¹ *Ibidem*: 57.

⁶² *Ibidem*: 61. Los autores a renglón seguido señalan que fueron las clases medias las que particularmente “encontraron en las instituciones del Estado un espacio de ubicación social muy importante”.

⁶³ Evans 2007: 69. De hecho Evans ha creado una “escala de weberianidad” para precisar los efectos que produce la consolidación de una burocracia –tal y como fue concebida por Weber– en el crecimiento económico de sociedades determinadas. Tal escala “ofrece una medición simple del grado en el cual los principales organismos estatales tienen como características el reclutamiento burocrático y el ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y predecibles a largo plazo” (*Ibidem*).

⁶⁴ Es desde esta dimensión que nuestra organización política ha sido también calificada como un “Estado capitalista” (Leal y Dávila 1990: 63). La unión de larga data entre la burocracia estatal y el mercado capitalista ha puesto en seria tela de juicio la suposición liberal clásica según la cual el intercambio económico consiste en una actividad “natural” de la sociedad que exige la reducción del Estado a su mínima expresión. Analizando el caso del mercado inglés, Polanyi 1957 [1944]: 140 sostiene que el proyecto del “libre mercado” logró ser cristalizado justamente gracias al crecimiento enorme y sostenido del intervencionismo estatal.

sombra de un auge sin precedentes –y, en ocasiones, de una sobrevaloración– de las señales del mercado capitalista⁶⁵. No es casualidad que en el contexto colombiano, la Constitución de 1991 hubiera servido como plataforma para reducir el tamaño de la burocracia de la rama ejecutiva⁶⁶, mientras al mismo tiempo buscaba fortalecer el servicio civil de carrera dentro de una estructura estatal ya no incondicionalmente controlada por la tradicional lógica bipartidista⁶⁷. En efecto, al establecer que los “empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”⁶⁸, la Constitución de 1991 volvió regla lo que, como arriba se anotó, la Constitución de 1886 desde un inicio había asumido como excepción: el régimen de carrera para los servidores públicos⁶⁹. Sin embargo, el Estado colombiano aún tiene mucho camino por recorrer antes de lograr la consolidación de un régimen burocrático apropiado de servicio civil⁷⁰, en asuntos diversos que van desde el

⁶⁵ Véase Evans 2007: 166-178. En la década de los noventa el sociólogo Michael Mann señaló que el capitalismo es un sistema en continua globalización “sin ningún adversario a la vista (...) Éste no era el caso en 1940 y ni siquiera en 1980. Resulta obvio que se trata de una transformación significativa” (Mann 1999: 9). Por su parte, Evans sostiene que se deben encontrar fórmulas adecuadas de conectar el Estado burocrático, la economía capitalista y la sociedad civil: “a menos que se reinvente periódicamente esa relación triangular, incluso el desempeño más exitoso en términos de desarrollo se deteriorará con el pasar del tiempo” (Evans 2007: 318).

⁶⁶ El artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991 autorizó al Gobierno Nacional suprimir, fusionar o reestructurar todas las entidades de la rama ejecutiva, mandato con el que el gobierno de César Gaviria expidió más de sesenta estatutos que pasaron a ser conocidos como “decretos de modernización del Estado” (Véase Younes 2004: 273-281). El propio Presidente Gaviria afirmaba que “[m]uchas de las pesadas instituciones que traíamos hasta hace pocos años los colombianos en Puertos, Ferrocarriles, Construcción de Vías, entre muchas otras, no se compadecían con las necesidades de una Nación ansiosa y con vocación de modernidad” (Manual de organización de la rama ejecutiva [En adelante, Manual de la Rama Ejecutiva], 1994: iv).

⁶⁷ Es objeto de discusión hasta qué punto Colombia ha superado el régimen bipartidista tradicional. De una parte, se señala las diversas victorias electorales de nuevos movimientos y partidos, el crecimiento del voto cívico independiente y la crisis de los partidos tradicionales, entre otros factores. Pero no hay que menospreciar la capacidad de adaptación y mimetismo de los partidos tradicionales, la fragilidad de los movimientos políticos alternativos y la ambigüedad que caracteriza al voto independiente, elementos que llevan a pensar que el bipartidismo aún sigue teniendo cabida en la competencia política. Véase Gutiérrez Sanín 1995: 73, Hoskin *et. al.* 2003: 53, Dávila y Corredor 1998: 106.

⁶⁸ Art. 125 CP 1991. A renglón seguido el artículo establece que se exceptúan del régimen de carrera los cargos “de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”.

⁶⁹ Otro cúmulo de disposiciones constitucionales fueron previstas en concordancia con el fortalecimiento del servicio civil de carrera, tales como la que establece la Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos (art. 130), la que prohíbe la existencia de empleos públicos que no tengan funciones detalladas (art. 122), la que enuncia los principios que rigen la función administrativa (art. 209) y la que ordena el nombramiento de notarios en propiedad mediante concurso público (art. 131).

⁷⁰ Colombia ha sufrido una y otra vez las mismas falencias que han impedido la implementación vigorosa del servicio civil. En 1988, Lauchlin Currie anota con perplejidad que varias de las observaciones por él realizadas en los años 50 aún son aplicables al caso colombiano: “Al leerlo de nuevo [el Informe de 1951] es sorprendente (y al mismo tiempo deprimente) encontrar que sus diagnósticos en general son aún apropiados y que las recomendaciones aún son válidas y relevantes” (Currie 1952: Prólogo para la edición 1988).

acceso inequitativo al régimen de carrera⁷¹ hasta la remuneración precaria de los servidores públicos⁷².

Ahora bien, en la burocracia estatal hay un segmento de personas que históricamente ha sido reconocido por su alto grado de experticia, al cual se le ha venido a denominar como “tecnocracia”. En 1917 el estadista Antonio José Uribe urgía “hacer venir al país técnicos especialistas, como a su tiempo lo hicieron, con admirables resultados, el Japón y las más adelantadas naciones de este hemisferio”⁷³. Los “técnicos especialistas” –tanto nacionales como extranjeros– llegarían a diferenciarse de la clase política, oponiéndose incluso a sus intereses en ocasiones. Ya a inicios de los años sesenta, el reconocido consultor en reforma administrativa, Eustorgio Sarria, afirmaba que el país

quiérase o no se halla geminado: de un lado están los políticos descritos [refiriéndose a los congresistas]; del otro los técnicos. Pero no se debe prohibir las antitesis entre los dos grupos. En el seno de las relaciones sociales o humanas nada real alcanzará el técnico sin la cooperación del político; pero éste sin el apoyo del técnico naufragará en el océano de la demagogia⁷⁴.*

Aún cuando la capa técnica de la burocracia estatal ya ejercía cierta influencia a mediados del siglo XX⁷⁵, fue bajo el esquema del Frente Nacional que los técnicos se consolidaron como un cuerpo relativamente sólido que debía ser atendido⁷⁶. En buena medida, gracias a ello, la política macroeconómica del

⁷¹ Por ejemplo, el Estado aún tiene una gran deuda en lograr la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración, lo que se atestigua en el incumplimiento reiterado de la ley de cuotas (Véase Jaramillo 2006). De otra parte, no son pocas las amenazas que ha tenido que afrontar el régimen de carrera: en 2008 se impulsaron varias iniciativas legislativas para lograr que 120.000 empleados provisionales fueran nombrados de forma permanente sin tener que pasar por concurso de méritos (Véase Ámbito Jurídico, junio 2008: 12; Ámbito Jurídico, octubre 2008: 13).

⁷² Así, por ejemplo, la prensa reportó que en el caso del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), las “remuneraciones son tan bajas que, con algunas excepciones, [muchos de sus funcionarios] buscan incorporarse a la nómina de la industria [farmacéutica], con todo el dilema ético que eso plantea” (El tiempo.com, noviembre 2007).

⁷³ Uribe 1917: viii. Más adelante señala como aconsejable “que el Gobierno pueda tener al frente de varios servicios públicos administrativos, técnicos extranjeros competentes” (*Ibidem*: 713).

* Esto es, se halla “partido” o “dividido”.

⁷⁴ Sarria 1961: 102.

⁷⁵ No se debe olvidar que, como adelante se señalará, ya en la década de los cuarenta los técnicos tenían reconocimiento a nivel estatal. Es justamente en la reforma de 1945 cuando los departamentos administrativos como “ministerios técnicos” (Younes 2004: 49) son incorporados a la estructura estatal. El artículo 33 del Acto Legislativo 1 de 1945 establece que “[l]a ley creará y organizará los Departamentos Administrativos que requiera el servicio público, con un Jefe responsable, y señalará sus funciones” (Véase Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 468).

⁷⁶ Leal y Dávila 1990: 67 sostiene que “el régimen político del Frente Nacional supo institucionalizar una continuidad en el manejo de la racionalidad capitalista”, situación que dio, por diversos motivos, una “mayor independencia política a los gobiernos para rodearse de técnicos” (*Ibidem*:

Estado logró ser considerablemente deslindada de los juegos vacilantes de las luchas partidistas⁷⁷.

¿Quiénes son entonces los “técnicos” del Estado que con el paso del tiempo empezarán a ser denominados como “tecnócratas”? Entre la diversidad de elementos que caracterizan el ámbito en el que se desenvuelven, vale la pena destacar tres factores. El primero de ellos consiste en un propósito que podría denominarse como la “búsqueda institucional de especificidad de lo técnico”, esto es, la pretensión de hacer de lo técnico un espacio identificable dentro de la taxonomía cada vez más enmarañada de la estructura estatal. Para ello, desde inicios de los años sesenta, el área de lo técnico se desprendió oficialmente del ámbito de lo administrativo⁷⁸. En cada esfera, como es de esperar, se llevan a cabo funciones técnicas y administrativas mutuamente excluyentes:

Por las primeras se entienden las relacionadas con las actividades especiales o propias de un determinado servicio, que por ello deben ajustarse a los principios científicos que rigen la materia. Las segundas son las comunes a todos los organismos y cuya coordinación con las primeras es requisito indispensable para el regular cumplimiento de estas⁷⁹.

Nótese que ahora lo técnico constituye un ámbito propio que se presta mediante servicios determinados, mientras lo administrativo se torna en el rasero común de todos los organismos⁸⁰, en un gesto parecido al de la separación institucional de lo administrativo frente a lo político impulsado en los albores de la Constitución de 1886, como se detalló en la sección anterior. Bajo este escenario, el ejemplo

68). Los autores sostienen que durante el Frente Nacional y su desenlace en las décadas de los setenta y ochenta, dos tipos de racionalidades operaron al interior del Estado: la capitalista y la clientelista, siendo abanderada de la primera el Gobierno y de la segunda el Congreso (*Véase ibídem*: 96-97). Con todo, Leal y Dávila 1990: 96 identifican la importancia política de “los técnicos” con el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970), momento en el que se precipitó una tensión significativa entre ellos y “los políticos”: “El apoyo del Presidente [Lleras Restrepo] a los técnicos buscó privilegiar la racionalidad capitalista en detrimento de la clientelista, no obstante las inmensas concesiones otorgadas a raíz del proceso de la Reforma Constitucional del 68” (*Ibídem*).

⁷⁷ “En efecto, la política económica del Estado pudo sustraerse desde un comienzo de los avatares de la política partidista. El segundo gobierno frentenacionalista estableció la Junta Monetaria, la cual se ligó con la curiosa institución semioficial del Banco de la República para reproducir una memoria en el manejo de la economía por parte del Estado” (*Ibídem*: 67).

⁷⁸ El Decreto 0550 de 1960, reconocido por el Manual de la Rama Ejecutiva 1970: xxvii como aquel que “trazó las pautas de la estructura orgánico-funcional de los organismos del Gobierno”, dividió en su Capítulo IV a los Ministerios en dos ramas: la técnica y la administrativa. Hoy día la Ley 489 de 1998 no sigue esta división: su artículo 42 se refiere genéricamente a la categoría de “sectores administrativos”.

⁷⁹ Sarria 1961: 109.

⁸⁰ Incluso, a renglón seguido, Sarria señala que corresponde al Jefe de la Rama Técnica las funciones de esta índole, mientras al de la Rama Administrativa le compete “las demás” (*Ibídem*). Con todo, “cabe observar que en algunos casos y respecto de determinados servicios se presentan dificultades para trazar la línea divisoria” (*Ibídem*: 110).

paradigmático de entidad de tipo técnico sería los denominados “institutos”, particularmente aquellos de índole científica⁸¹.

El segundo factor tiene que ver con el carácter consultivo y colegiado con el que frecuentemente se empezó a identificar a la cúpula de la capa técnica estatal. “Para la consulta o asesoría, muchas mentes; para la acción, una”⁸², señalaba el reconocido consultor estadounidense Lauchlin Currie. Esta idea encajaba perfectamente en un sistema que, como el de la Constitución de 1886, le confería un marcado predominio al poder ejecutivo sobre las otras dos ramas del poder público⁸³, sólo que esta vez se trataba de una figura presidencial apoyada en las apreciaciones de asesores expertos. En palabras del consultor internacional Maurice Chailloux-Dantel: “la función presidencial en sí misma considerada, aunque adscrita a una sola persona, exige el concurso de especialistas. El Jefe puede y debe decidir por sí solo, pero debe rodearse de consejos y opiniones sobre todos los problemas importantes que haya de tratar”⁸⁴. Así, los entes corporativos especializados, usualmente denominados como “juntas” o “consejos”⁸⁵, empezaron a generalizarse en diversos niveles del gobierno. Pero esta no era la realidad de todo el conjunto de técnicos del Estado. Esto nos conduce al tercer factor en mención. Se trata de la división profesional de trabajo entre los “técnicos” que asesoran e incluso dirigen, y aquellos que solamente ejecutan labores. Así lo señala el consultor nacional Eustorgio Sarria: “el abogado, como el ingeniero, el médico y el economista, no puede ser más que un consejero, que un asesor. No debe tener, no le corresponden, funciones de ejecución”⁸⁶. Ello es así porque el propósito de la “ejecución”, dentro de este esquema tecnocrático de gobierno, por lo general consiste en una función física subordinada, mientras la asesoría y la dirección se asocian con una labor intelectual ubicada en los escalafones más altos de la tecnocracia pública⁸⁷. Esta lógica incluso llegó a ser replicada en la

⁸¹ Sarria 1961: 98 enuncia, en seguimiento del Decreto 0550 de 1960, que “[l]as entidades de carácter científico se llamarán Institutos”. Se trataba de entidades tales como el Instituto Nacional de Cancerología o el Instituto de Asuntos Nucleares. El apelativo, no obstante, se empleó para calificar organismos no enteramente dedicados a la ciencia, tales como el Instituto Técnico de Costos y Tarifas de Servicios Públicos (*Véase ibídem*: 199, 205).

⁸² Currie 1952: 9.

⁸³ De hecho Currie se refiere a “funciones ejecutivas o de mando” (*Ibídem*: 111).

⁸⁴ Chailloux-Dantel 1955: 111, Primera Parte.

⁸⁵ Sarria 1961: 103 aclara que “[l]a creación de Consejos Nacionales en los Ministerios y Departamentos Administrativos persigue obtener el necesario entendimiento, en beneficio de los gobernantes y de los gobernados”. Hoy día, el artículo 62 literal i) de la Ley 489 de 1998 se refiere, entre los cuerpos colegiados, a las juntas y a los consejos. Al respecto, uno de los entes consultivos más referenciados en los medios de comunicación es el Consejo de Ministros (art. 47 Ley 489 de 1998).

⁸⁶ Sarria 1961: 109.

⁸⁷ López 2007: 27 señala que en el gobierno crecientemente tecnocrático del Frente Nacional, se hizo necesario que la tecnocracia misma se diferenciara “entre dos funciones al interior del ejecutivo: de un lado, las de dirección y planeación de las políticas públicas (que le corresponde a los escalones ‘directivos’ de la administración pública) y la ‘ejecución’ propiamente dicha (que le corresponde a una rama burocrática especializada, pero, atención, no autónoma de los niveles superiores)”.

estructura territorial del Estado, al ser ordenado, de conformidad con el Decreto 550 de 1960, que los “Departamentos ejercen la función *administrativa* y los Municipios la función *ejecutiva*”⁸⁸, encontrándose estos últimos en una posición subordinada frente a los primeros.

Sobre esta capa estatal concentrada en el ámbito de lo técnico, relativamente colegiada en su cúpula y fuertemente dividida en su interior al discernir las labores directivas y consultivas de alto nivel de aquellas ejecutivas subordinadas, germinó el campo de acción de los que en las décadas finales del siglo XX pasarían a ser conocidos como los “tecnócratas”. Quizás desde el mismo momento en que empezaron a ampliar su nivel de injerencia en los espacios burocráticos del Estado, los tecnócratas se han visto sometidos a dos tensiones fundamentales: de un lado, su señalada distancia frente a los canales políticos de carácter democrático, y del otro, su discutido margen de autonomía que en ocasiones se ha visto seriamente comprometido por los avatares de los juegos de la política. En relación con la primera tensión, Eustorgio Sarria señalaba en su informe de reforma administrativa del Estado que los departamentos administrativos –creados como una suerte de “ministerios técnicos”⁸⁹ en la reforma constitucional de 1945– “se han destinado originalmente a servicios técnicos especializados que no necesitan la atención continua del Gabinete o la representación ante el Congreso”⁹⁰. Esta afirmación recoge una tendencia que haría carrera en la segunda mitad del siglo XX, a saber, la que asume que los espacios estatales técnicos –como los departamentos administrativos– son ámbitos que deben encontrarse blindados frente a la política, particularmente frente a los canales democráticos –tales como el Congreso– donde se desenvuelve la misma. Ello explica el trato constitucional diferente que históricamente se le ha dado a dos cargos que en principio se encuentran en el mismo nivel⁹¹: el de ministro y el de director de departamento administrativo. Bajo el entendido que los ministros son “figuras políticas” mientras los directores de departamento administrativo son “figuras técnicas” ajenas a la arena política⁹²,

⁸⁸ Banco de la República de Colombia, 1961: 6. Younes 2004: 57, citando la misión de Chailloux-Dantel de 1955, recuerda que se recomendó que “los organismos de la Presidencia de la República deben ser órganos de estudio, estímulo, coordinación y control de las dependencias nacionales. Las funciones de ejecución deben dejarse a los ministerios y organismos descentralizados”.

⁸⁹ Younes 2004: 49.

⁹⁰ Sarria 1961: 139.

⁹¹ No se debe olvidar que el Presidente, en conjunto con el ministro o con el director de departamento administrativo del ramo respectivo, “constituyen el Gobierno” (art. 115 CP 1991). En efecto, los “ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia” (art. 208 CP 1991).

⁹² División que ha sido bastante difícil de trazar. De hecho, el propio Sarria, que parece defender esta clasificación, enuncia, por una parte, que los ministros deberían tener mayor criterio técnico para adelantar una labor más racional del servicio público e incluso que ministerios como los de Educación, Agricultura y Comunicaciones son de un carácter “estrictamente técnico” (Véase Sarria 1961: 67, 96). De la otra, Sarria demuestra su preocupación sobre los departamentos administrativos que en realidad no están cumpliendo una función técnica: “El hecho de que en la actualidad existan Departamentos Administrativos que ejercen funciones de otra índole, sólo indica que se ha desvirtuado el pensamiento del legislador” (*Ibidem*: 129).

se ha prescrito que sólo los primeros pueden presentar proyectos de ley y ser voceros del gobierno “en relación con el Congreso”⁹³, sólo los primeros pueden ser requeridos para rendir cuentas al pleno de las cámaras⁹⁴, y hasta antes del año 2008, sólo sobre los primeros podía proponer el Congreso moción de censura⁹⁵. El hecho de que hoy el Congreso pueda proponer moción de censura no sólo contra los ministros, sino también contra los directores de departamento administrativo, hace pensar que la vieja distinción entre lo político y lo técnico en uno y otro, cada vez se encuentra más relativizada⁹⁶.

La segunda tensión se presenta casi como la contracara de la primera: si en ésta el reclamo es una suerte de “excesiva autonomía” o distancia de los tecnócratas frente a los políticos –particularmente aquellos pertenecientes a corporaciones de tipo democrático–, en aquella el reclamo es una “falta de autonomía” de los tecnócratas frente a los políticos en general. Se trata de la inmiscusión de los políticos en asuntos considerados como técnicos para favorecer de uno u otro modo sus propias agendas o intereses, circunstancia que de cuando en cuando se encuentra a la orden del día dado que los tecnócratas usualmente se encuentran supeditados a los políticos en materia de estructura estatal⁹⁷. A esto se debe agregar la menor –o falta total de– experiencia de los tecnócratas en la arena política en contraste con los “profesionales de la política”, reconocidos justamente por su experticia y sagacidad en dicho medio⁹⁸. Si bien hay coyunturas y escenarios estatales en los que los tecnócratas han gozado de una autonomía significativa frente a los políticos⁹⁹, ciertamente son diversos los momentos y espacios en los

⁹³ Artículo 208, inciso 2º, Constitución de 1991.

⁹⁴ En efecto, los directores de departamento administrativo en principio sólo pueden ser requeridos ante las comisiones permanentes de las cámaras, y no ante el pleno de las mismas (art. 208, inciso 4º, CP 91).

⁹⁵ El artículo 135 # 8 y 9 CP 1991 ordenaba que la moción de censura sólo podía proceder contra los ministros del despacho. El Acto Legislativo 1 de 2007, que entró a regir en enero 1º de 2008, amplió el radio de servidores contra los que procede la moción de censura: hoy día, además de los ministros, cada cámara también la puede proponer con los superintendentes y los directores de departamento administrativo (art. 135 # 8 y 9 CP 1991, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2007).

⁹⁶ No obstante, esto no significa que la divergencia entre “lo técnico” y lo “político-democrático” sea hoy irrelevante en los diferentes niveles de gobierno. En un caso ocurrido en Nemocón (Cundinamarca), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) intentó desconocer los resultados de la consulta popular con la que los habitantes del municipio habían rechazado el establecimiento de un relleno sanitario regional en su jurisdicción, ofreciendo, entre otros, el problemático argumento –por decir lo menos– de que dicha consulta no la obligaba debido a que tal entidad estatal “tenía un carácter técnico” (Véase Semana.com-Grupo de Derecho de Interés Público Uniandes, junio 2008).

⁹⁷ Así, los vice-ministros, de perfil más técnico, le rinden cuentas a los ministros, quienes por lo general tienen mayor experiencia política. En materia institucional, entidades de cuño más técnico, como por ejemplo las superintendencias, se encuentran orgánicamente supeditadas al nivel político de la Presidencia de la República. Véase Rodríguez R. 2004: 58-98.

⁹⁸ Leal y Dávila 1990: 96-97 anotan que los técnicos “son ajenos generalmente a experiencias previas en política, aunque su papel en el Estado ha sido una vía de ingreso a ella por lo alto”.

⁹⁹ Ya se citó el ejemplo de los técnicos de la economía, quienes “lograron durante los primeros gobiernos frentenacionalistas aislamiento, cierta continuidad de sus medidas e, indirectamente,

que se ha reclamado una ausencia inapropiada de la misma en favor de intereses políticos poco transparentes¹⁰⁰.

Hasta aquí se han analizado los caminos entreverados mediante los cuales la administración pública colombiana se convirtió en el siglo XX en una instancia cada vez más especializada tanto administrativa como burocráticamente. Pero, ¿cómo ha interactuado dicha administración pública con la sociedad que le sirve de base? ¿De qué manera ha intervenido en ella? De ello trata la sección final que sigue a continuación.

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÁMBITO ESPECÍFICO DE INTERVENCIÓN ESTATAL: LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA INICIATIVA PRIVADA

En la obra que estudia en detalle los pormenores de la reforma constitucional de 1968, Jaime Vidal Perdomo afirma que a lo largo del período de la posguerra, caracterizado por un auge de la intervención del Estado en la economía, ha tenido lugar “un retroceso de las libertades económicas cuya mengua, ya se ha dicho, es consecuencia inevitable de los procesos que deben realizarse para obtener el cambio social”¹⁰¹. Ello es así porque, bajo esta comprensión de las relaciones entre el Estado y los particulares, el intervencionismo económico del Estado es visto como la herramienta para contrarrestar el libre despliegue de los derechos económicos conforme a las “leyes naturales” del mercado, el cual, de dejarse a su suerte, termina generando miseria y profundas desigualdades: “entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, entre el amo y el servidor, es la libertad la que oprime y es la ley la que libera”¹⁰². El Estado y su ley son inversamente proporcionales al mercado y la libertad allí impulsada, ya que la misma genera desigualdad. Ajeno a la pregunta de si tal contraposición drástica entre el Estado

reconocimiento de su fuero por parte de la clase política” (*Ibidem*: 97). También se ha destacado el caso de los tecnócratas que rodearon a los gobiernos Barco y Gaviria –muchos de ellos jóvenes y con acreditaciones profesionales cada vez más especializadas, por lo que en su momento se habló del “kinder de Gaviria”–: por ejemplo, sobre los fondos de la política del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) se ha afirmado que “fueron manejados más por técnicos que por políticos” (*Ibidem*: 85).

¹⁰⁰ En los años treinta, el reconocido administrativista Carlos H. Pareja, refiriéndose a la descentralización social que supuestamente operaba en la Universidad Nacional, señala que la “tendencia del Gobierno a intervenir cada vez más en la Universidad, mermándole su autonomía, nos parece inconveniente” (Pareja 1939: 111). Respecto al Consejo Administrativo de los Ferrocarriles, anotaba que si bien en teoría se trata de una persona jurídica autónoma, en la práctica es “una dependencia del Gobierno, que es quien nombra todos sus miembros y quien lo preside por conducto del Ministro de Obras Públicas” (*Ibidem*: 110). Hoy día, en diversas ocasiones el gobierno Uribe ha sido fuertemente criticado por emplear criterios ceñidamente políticos e incluso clientelistas para impulsar, nombrar o remover funcionarios de talante técnico al interior del Gobierno, en cargos tales como el de Superintendente Financiero, Superintendente de Industria y Comercio y Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (Véase *Semana.com* septiembre 2007, *Eltiempo.com* noviembre 2007, *Eltiempo.com* diciembre 2008).

¹⁰¹ Vidal Perdomo 1970: xxx.

¹⁰² *Ibidem*: xxix, citando las palabras del padre Lacordaire.

y el mercado es cierta¹⁰³, la verdad es que ambas esferas coexisten gracias a interacciones complejas que ocurren entre una y otra¹⁰⁴. En el caso colombiano, entre los diversos tipos de intervención estatal que han tenido lugar, vale la pena destacar las dinámicas constitucionales producidas en tres ámbitos de regulación: la propiedad individual, la industria o empresa privada y la banca central. Pasemos a examinarlas una a una.

(i) En relación con la propiedad de los particulares, la Constitución de 1886 desde sus inicios facilitó una plataforma que podría ser denominada como de “intangibilidad de la propiedad individual”, ya que con ella se buscaba blindar a la misma de cualquier tipo de restricción o injerencia extraña que impidiera su pleno goce. Allí surgió una fórmula que dejaría una impronta característica en el ordenamiento jurídico colombiano, cuyo eco aún se sigue propagando: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respecto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos”¹⁰⁵. Esta cláusula, así redactada, permaneció intacta durante medio siglo, hasta 1936, cuando la rueda de la historia ya había girado convulsionalmente, precipitando una reforma constitucional que incorporó “las más recientes teorías del derecho francés sobre la función social de la propiedad y principios del agrarismo de la Constitución mexicana de 1917 y de la reforma agraria de la República española de 1932”¹⁰⁶. La referencia al respeto a los derechos naturales fue descartada para abrir paso a la mención de la cuestión social: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales

¹⁰³ Ya se ha anotado que la presunción liberal clásica que opone el Estado al mercado (de tal modo que la ampliación del uno implica la disminución necesaria del otro), ha sido puesta en seria tela de juicio, ya que en ocasiones el intervencionismo estatal –particularmente bajo el contexto de los Estados capitalistas– ha servido justamente para vigorizar las dinámicas de libre mercado.

¹⁰⁴ Evans 2007: 324, al analizar el tópico del gasto en el Estado bienestar, señala que los estudios al respecto no deben partir “de la dualidad entre Estado y economía, sino del reconocimiento de que el Estado y la economía son recíprocamente constitutivos”. Por su parte, Berthoud 1992: 73 señala que en las sociedades contemporáneas “el desarrollo ha sido promovido a través de dos instituciones, el Estado y el mercado, indisolublemente ligados bajo el marco del proyecto de la modernidad” [La traducción es mía].

¹⁰⁵ Artículo 19 de la Constitución de 1886 (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 347*). El artículo 2, inciso 2º de la Constitución de 1991, preserva de forma casi idéntica el primer fragmento de la cláusula mencionada: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

¹⁰⁶ Palacios 2002 [1995]: 149. Para entonces la cuestión de la reforma agraria saltó a los lugares de mayor importancia de la agenda política, pero, por diversas razones que exceden este escrito, terminó defraudando las aspiraciones de uno de los sectores más olvidados: los campesinos (*Véase ibídem: 148-152*). Hoy día los campesinos y los habitantes del sector rural en general, son los que viven de forma más cruda el rigor sangriento del conflicto armado colombiano, con los desmanes en expulsión de tierras, promesas oficiales incumplidas de adjudicación de las mismas y falta de acceso al mercado inmobiliario que infortunadamente van de la mano con dicho conflicto. *Véase* Eltiempo.com octubre 2007, Semana.com junio 2008a.

del Estado y de los particulares”¹⁰⁷. La intangibilidad de la propiedad individual también sufrió un cambio importante en su concepción: si bien se reiteraba que se “garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles”, por primera vez se estableció de forma terminante que la “propiedad es una función social que implica obligaciones”¹⁰⁸. Ello fue acompañado por una modificación en el mecanismo que tiene el Estado por excelencia para intervenir y revocar el derecho de propiedad de los particulares: la expropiación. Bajo el régimen inicial de la Constitución de 1886 la expropiación por motivos de utilidad pública sólo podía llevarse a cabo mediante mandamiento judicial y garantizando indemnización al particular afectado¹⁰⁹. Pero la reforma constitucional de 1936 instituyó un nuevo tipo de expropiación –por equidad– que eximía al Estado de pago de indemnización: “Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”¹¹⁰. Este tipo de expropiación sin indemnización tendría vigencia en las décadas siguientes e incluso sería adoptada por la Constitución de 1991¹¹¹. No obstante, en 1999, después de intensos debates, fue finalmente abolida, quedándole a las autoridades estatales hasta el día de hoy la única opción de expropiar siempre y cuando se indemnice a la parte afectada por dicha acción¹¹².

¹⁰⁷ Artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 1936 (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 441*). El fragmento alusivo al cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, engendrado en la reforma constitucional de 1936, ha sido conservado por la Constitución de 1991, en su artículo 2, inciso 2º.

¹⁰⁸ Artículo 10 del Acto Legislativo 1 de 1936. (*Ibidem: 441-442*). El artículo 58 de la Constitución de 1991 ha preservado en términos generales esta fisonomía, añadiendo la función ecológica que hoy por hoy gravita sobre la propiedad: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (...) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

¹⁰⁹ Artículo 32 inicial de la Constitución de 1886: “(...) Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación” (*Ibidem: 350*). No obstante, la primera parte de este artículo abría la gama de escenarios de expropiación al establecer que “[e]n tiempos de paz nadie podrá ser privado en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes” (*Ibidem*). Este articulado fue modificado bajo el gobierno de Rafael Reyes por el Acto Reformatorio 6 de 1905, el cual introdujo la excepción al pago de indemnización en expropiación por motivos de utilidad pública en “el caso de apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada” (*Ibidem: 396*). La reforma constitucional de 1910 derogó esta disposición y retornó a la inicialmente prevista en 1886. (*Véase artículo 5 del Acto Legislativo 3 de 1910, en Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 417*).

¹¹⁰ Artículo 10, inciso 4º, del Acto Legislativo 1 de 1936 (*Ibidem: 442*).

¹¹¹ El artículo 58 inicial de la Constitución de 1991 tenía prevista la expropiación por razones de equidad en sus incisos 5º y 6º. Incluso se trataba de una disposición más fuerte que la prevista en 1936, ya que establecía que las “razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”.

¹¹² Hoy por hoy se aplica tanto la expropiación por vía judicial como aquella por vía administrativa: ambas requieren de indemnización estatal. *Véase artículo 58 CP 1991, reformado por el Acto Legislativo 1 de 1999.*

(ii) En materia de intervención estatal en la industria o empresa privada, las precarias instituciones republicanas que se intentaron implementar a lo largo del siglo XIX habían recibido un legado colonial de escasa actividad comercial e industrial realizada directamente por el gobierno de la metrópoli española¹¹³: una de las formas más insistentes como la autoridad monárquica mostraba su posición en los distintos mercados satélite de las colonias hispanas era a través de los monopolios fiscales, en actividades tales como las sales, fósforo, tabaco y licores¹¹⁴. De hecho, el acuerdo o desacuerdo con el establecimiento de monopolios oficiales marcaría una de las grandes líneas de división del siglo XIX, entre aquellos que eran identificados como continuistas del régimen colonial y los que buscaban vindicar su posición de ruptura definitiva —e incluso abrupta— con el mismo¹¹⁵. Bajo este contexto, se ha enunciado¹¹⁶ que el papel del Estado como promotor de la empresa privada fue básicamente indirecto durante el siglo XIX: aparte de su posición usual como titular de monopolios fiscales, ocasionalmente intervenía a través de subsidios y privilegios de explotación con el objeto de incentivar la iniciativa privada¹¹⁷ o incluso a través de compra de acciones de algunas empresas pertenecientes al sector privado¹¹⁸.

Con la adopción de la Constitución de 1886 se desató una ola de “nacionalización” de bienes de explotación¹¹⁹, esto es, bienes y actividades como los baldíos, las

¹¹³ “[F]uera de los estancos del tabaco y aguardiente, eran muy pocas las actividades comerciales desarrolladas por los gobiernos de España en sus colonias” (Misión de Finanzas Intergubernamentales 1981: 287-288).

¹¹⁴ *Ibidem*: 288.

¹¹⁵ Así, en uno de los esquemas institucionales más penetrados por la ideología liberal clásica del siglo XIX, como lo fue la Constitución de 1863, se resaltaba como uno de los puntos básicos de superación del régimen colonial “[l]a libertad de ejercer toda industria y de trabajar sin usurpar la industria de otro”, admitiendo como excepción únicamente aquellos monopolios que en realidad fueran rentables para los gobiernos en beneficio de la comunidad general, los cuales así podían ser reservados por la “Unión o los Estados como arbitrios rentísticos” (Artículo 15 #9 de la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, *en* Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 307). Aún hoy día, de forma sorprendente, la Constitución de 1991 preserva la alusión a este tipo de monopolios, al establecer en su artículo 336 inciso 1º: “Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley”.

¹¹⁶ Empleo la forma de tercera persona porque, al parecer, no son muchos los referentes bibliográficos disponibles sobre la faceta industrial del Estado colombiano en el siglo XIX. Así es señalado por la Misión de Finanzas Intergubernamentales 1981: 288: “La poca evidencia de que se dispone acerca del papel del Estado como promotor de industrias durante el siglo XIX indica que su función era principalmente indirecta”.

¹¹⁷ “Tal fue la política con respecto a los ferrocarriles, aunque más tarde los departamentos entraron directamente en esta área” (*Ibidem*).

¹¹⁸ “Ejemplos de ello fueron su participación en las empresas de navegación en el Magdalena alrededor de 1846; en las empresas de alumbrado público de Bogotá en 1876; y en la ferretería de Samacá, la cual inclusive fue adquirida en su totalidad por el entonces Estado de Boyacá en 1878” (*Ibidem*).

¹¹⁹ El artículo 202 de la Constitución de 1886 estableció como “bienes de la Nación”: (i) Los que le pertenecían a la Unión Colombiana en abril 15 de 1886; (ii) Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los estados federados; (iii) Las minas de oro, plata, platino y de piedras preciosas “que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan

salinas y las minas de oro, plata, platino y de piedras preciosas, pasaron a manos de la ahora unificada “Nación”¹²⁰. Tal fue el alcance de esta tendencia, que en la reforma constitucional de 1910 se tuvo que insistir en que ninguna ley “que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita”¹²¹. Así mismo, el régimen constitucional de 1886 introdujo una plataforma de control oficial que podría designarse como “intervención estatal de orden público”, ya que se autorizó que las autoridades inspeccionaran “las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas”¹²². El alcance de esta disposición sería ampliado y precisado en las décadas siguientes permitiendo una mayor intervención estatal en la esfera económica, en áreas tales como el transporte público¹²³, la producción de licores¹²⁴ y el ejercicio de las profesiones¹²⁵. En el ámbito territorial también se trazó en 1905 una labor de “dirección y fomento” guiada por las Asambleas departamentales en materia de instrucción primaria, industria, beneficencia, colonización de tierras baldías, apertura de caminos y canales navegables y explotación de bosques¹²⁶.

adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas” (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 384*). Véase, adicionalmente, Misión de Finanzas Intergubernamentales 1981: 288.

¹²⁰ Dejando atrás el federalismo de la Constitución de 1863, el artículo 1º de la Constitución de 1886 estableció: “La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”. La recuperación de bienes por parte de las arcas de la Nación llegó incluso a ser interpretada como una “cruzada” en favor de la población colombiana unificada bajo la égida del catolicismo. En palabras del reconocido estadista de inicios del siglo XX, Antonio José Uribe: “La obra de la catequización de las tribus indígenas y de la colonización de los territorios baldíos en los confines de la República, responde a altos intereses de la civilización cristiana” (Uribe 1917: x-xi).

¹²¹ Artículo 4 del Acto Legislativo 3 de 1910 (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 417*). Así mismo, en clara reminiscencia al artículo 15 #9 de la Constitución de 1863, se dispuso en el mismo artículo: “Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley. Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación” (*Ibidem*).

¹²² Artículo 44 inciso 2º CP 1886 (*Ibidem: 352*). A mediados de siglo la Corte Suprema de Justicia resaltaba como “elementos constitutivos” del orden público “la tranquilidad pública, la seguridad pública y la salubridad pública” (Sala Plena, sentencia de septiembre 4 de 1939, M.P. Pedro Gómez Naranjo). Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que “tradicionalmente se ha considerado que el orden público se manifiesta en la tranquilidad, en la seguridad y en la salubridad y que se encamina a evitar perjuicios individuales o colectivos, provocados por desórdenes, accidentes, atentados a la salud y a la higiene pública” (Sentencia T-425 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón).

¹²³ Artículo 1 inciso 2º del Acto Legislativo 1 de 1918: “(...) La ley podrá ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transporte o conducciones” (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 432-433*).

¹²⁴ Artículo 1 inciso 2º del Acto Legislativo 1 de 1921: “(...) La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas” (*Ibidem: 433*).

¹²⁵ Las anotadas reformas constitucionales de 1918 y 1921 habían introducido el requisito de “exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus similares y de la de abogado” (*Ibidem*). El Acto Legislativo 1 de 1932 amplió el requisito para la profesión de ingeniero (*Ibidem: 438*).

¹²⁶ Véase artículo 1 del Acto Reformatorio 7 de 1905 (*Ibidem: 397*). Este precepto de intervención estatal en la economía del ámbito territorial fue ratificado por las reformas de 1910 (artículo 54

A finales de la década de 1910 el jurista-diplomático Antonio José Uribe lamentaba que

*entre nosotros, con rarísimas excepciones, no han tenido representación directa y auténtica, ni en las Cámaras legislativas ni en los Consejos de Gobierno, los grandes intereses del comercio y de los Bancos, la agricultura, la minería y las demás industrias. Todo se ha manejado por los hombres de la política. Los hombres de negocios han vivido alejados de la dirección y del manejo de los asuntos y de los intereses sociales*¹²⁷.

Al parecer, la intervención estatal hasta el momento gestada en la esfera económica había sido primordialmente encauzada por los “hombres de la política”¹²⁸, dinámica que cambiaría vertiginosamente en las décadas por venir, particularmente los años treinta y cuarenta, cuando los “hombres de negocios” emprenderían una ofensiva sin precedentes para ocupar los cargos estatales más encumbrados¹²⁹. En un país amenazado por la violencia y el efervescente descontento social¹³⁰, fue bajo la estela de estas dos dinámicas, a saber, de una parte, una creciente –si bien eventual y selectiva– intervención estatal de la economía guiada en buena parte por los políticos, y de la otra, una presencia cada vez mayor de los gremios económicos en los espacios estatales de decisión, que se abrió paso la célebre reforma constitucional de 1936. En ella se consagró de forma específica y categórica la intervención del Estado en la industria, ya no por razones de seguridad, moralidad o salubridad públicas, sino con el fin concreto de “racionalizar” el apetecido destino de la riqueza:

#2 Acto Legislativo 3 de 1910), de 1945 (artículo 83 #2 Acto Legislativo 1 de 1945), y, de forma muy matizada, por la reforma de 1968 (artículo 57 #3 Acto Legislativo 1 de 1968). Véase Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 426, 481, 545.

¹²⁷ Uribe 1917: 103.

¹²⁸ Ante esta realidad, Antonio José Uribe insistía que la cosa pública debía “someterse a las mismas reglas que los particulares aplican en el manejo de sus negocios”, ya que al fin y al cabo “los empleados nacionales son meros gerentes de los bienes de la comunidad social” (*Ibidem*: 12). El ámbito privado era también exaltado como aquel donde los particulares administran sus bienes con “inteligencia y probidad” (Uribe 1917: 103): “Los tiempos actuales son de agitación industrial y de expansión comercial en todo el mundo. Los pueblos que no quieren comprenderlo así, no sólo se quedan rezagados en el camino de la civilización, sino que, tocados de parálisis, están amenazados de muerte” (*Ibidem*: 90).

¹²⁹ “Para la década de los años cuarenta se había consolidado una burguesía industrial en Colombia. Este grupo era bastante poderoso en Medellín, y era también importante en Bogotá, Barranquilla, Cali y Manizales. Después de la Segunda Guerra Mundial, esta burguesía industrial luchó para lograr el dominio sobre el Estado colombiano. Esta lucha se dio a través de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), fundada en Medellín a finales de 1944” (Sáenz Rovner 1992: 15. Véase también Sáenz Rovner 2002: 93-105).

¹³⁰ No se debe olvidar escenarios como el ascenso tortuoso del sindicalismo, el sectarismo partidista impuesto desde arriba, las marchas campesinas, el radicalismo armado, entre muchos otros fenómenos, que estaban ocurriendo en la abigarrada realidad colombiana del momento. Véase Palacios 2002 [1995]: 131-198.

*El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho*¹³¹.

Fue justamente en 1936 cuando el ministro de agricultura y comercio, según el administrativista Carlos H. Pareja, anunció en la memoria presentada ante el Congreso, que su ministerio era “la gerencia del gran negocio de la producción”¹³². Y esta vez, frente a la idea librecambista de incentivar industria para obtener lucro, adquiría gran visibilidad otra concepción contendiente: aquella que disponía que en la gestión pública “el criterio comercial es contrario al fin que debe presidir la organización de los servicios públicos generales”¹³³. Después de todo, la meta principal –según lo estipulado en la cláusula de intervención de 1936– ya no se centraba en permitir que cada particular “maximizara” su riqueza a toda costa, sino más bien que se “racionalizara” la búsqueda de la misma. Aunado con este propósito, tuvo cada vez mayor auge la labor de “fomento” de la economía, una expresión que ya se empleaba a inicios de siglo XX¹³⁴, pero que en los años 1930 y 1940 alcanzó un alto grado de reconocimiento al establecerse que el fomento de la economía nacional es un servicio público del Estado¹³⁵. Se esperaba que la función estatal de fomento de la economía fuera impulsada “por medio de leyes” –tal y como lo ordenaba la cláusula de intervención de 1936–, pero justamente la modificación que introdujo la reforma de 1945 a la cláusula de intervención fue permitir la actuación del Estado en la economía “por mandato de la ley”¹³⁶.

¹³¹ Artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 1936 (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 442*).

¹³² *En Pareja 1939: 90*. Varias actividades del ramo económico fueron estatizadas. Ese fue el caso, por ejemplo, del sistema de la radiodifusión (*Ibidem: 279*). También se propuso la “municipalización” de servicios tales como las funerarias, farmacias y taxis. (*Ibidem: 225, 280*).

¹³³ *Ibidem: 109*. Pareja realiza esta afirmación aludiendo al servicio de los ferrocarriles. Al respecto, concluye: “No se trata, pues, de que el Consejo [refiriéndose al Consejo Administrativo de los Ferrocarriles] deba buscar el lucro como norte en la administración de los ferrocarriles, como podría pretenderlo si fundara sus actividades sobre una base comercial, sino de que persiga una financiación conveniente de esas empresas para la mejor defensa de los intereses económicos nacionales” (*Ibidem: 109-110*).

¹³⁴ Por ejemplo, el Acto Reformatorio 7 de 1905 ordenaba a las Asambleas departamentales “dirigir y fomentar” diversas actividades económicas (*Véase Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 397*). Uribe 1917: 21, 755 se refiere al “ramo de Fomento” como “el gran ramo del porvenir”.

¹³⁵ En los años 1960 la Corte Suprema de Justicia anotaba que el “fomento de la economía nacional, especialmente a partir del Acto legislativo número 1 de 1945, refrendado a este respecto por el artículo 1º del Acto legislativo número 3 de 1959 en su parte final, es un servicio público del Estado que la ley puede ordenar con sujeción a planes y programas” (Sala Plena, sentencia de marzo 14 de 1967, M.P. Antonio Moreno Mosquera: 40). Al respecto, *véase* el artículo 7 del Acto Legislativo 1 de 1945, *en Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 456-457*. En los años 1950, el consultor internacional Lauchlin Currie comenta que aspira a que sus recomendaciones impulsen “las modificaciones necesarias a la feliz culminación del programa básico de fomento económico” (Currie 1952: xv).

¹³⁶ Artículo 4 Acto Legislativo 1 de 1945: “El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho” (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 455*).

Puede lucir como un juego de palabras, pero conforme a un segmento importante de la opinión calificada, la intención del constituyente con esta modificación fue aumentar el radio de acción del poder ejecutivo en materia económica –expandiendo su potestad reglamentaria¹³⁷, esto es, la posibilidad de que expida decretos “por mandato de la ley” –a costa de una restricción del ámbito de regulación económica conferido a la rama legislativa– ya que con anterioridad a esta reforma sólo a través del legislativo, “por medio de leyes”, se podía intervenir la esfera económica¹³⁸.

Entre tanto, en medio de la rivalidad ahora visible entre los modelos económicos de “maximización” individual de la riqueza y de “racionalización” estatal de la misma –bajo una época de creciente keynesianismo económico y social que cada vez con mayor determinación inclinaba la balanza en favor de la segunda de estas tendencias– el papel de los economistas se posicionó como faceta clave para la toma de decisiones estatales, desplazando incluso formas tradicionales de decisión pública como la de los abogados. El predominio de los economistas se haría mucho más evidente en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, hasta nuestros días. No es causalidad que el consultor internacional Lauchlin Currie, quien a inicios de la década de 1950 dirigió dos misiones, una económica y otra sobre administración pública, hubiera logrado obtener una atención prioritaria del Estado sobre la primera de ellas, mientras la segunda pasó casi completamente inadvertida¹³⁹. Esto no significa que los abogados hayan renunciado, sin ofrecer resistencia alguna, al “viejo botín” del manejo de lo público, pues de diversos modos siguieron haciendo sentir su influencia, sobre todo en materia burocrática¹⁴⁰. Lo que significa es que, en un campo de acciones alimentado por saberes profesionales –a veces afines, a veces enfrentados– como lo es el Estado,

¹³⁷ Con todo, se prohibió que el Congreso pudiera revestir de facultades extraordinarias al gobierno para que éste adelantara regulaciones de intervención económica (*Véase* artículo 4 inciso 2º y artículo 7 #12 del Acto Legislativo 1 de 1945, *en* Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 455, 457).

¹³⁸ Esta posición la defiende Vidal Perdomo 1970: 212-213, quien a su vez cita jurisprudencia del Consejo de Estado en el mismo sentido.

¹³⁹ Admitiendo que su informe de la Misión de administración pública se basó en aquel de la Misión económica, Currie lamenta el destino tan diferente que tuvieron los dos documentos: “Mientras el informe de la Misión económica fue leído ampliamente y muchas de sus recomendaciones fueron adoptadas (financiadas en parte por el Banco Mundial), el informe sobre la Administración Pública no obtuvo en cambio mayor éxito” (Currie 1952: Prólogo para la edición 1988). Es muy posible que el predominio de lo económico, en detrimento de áreas tales como la administrativa, forme parte de una tendencia de carácter global. En este sentido, Evans 2007: 62 advierte que la “investigación sobre la «administración pública» sigue siendo, por lo general, rudimentaria, y no proporciona un contrapeso intelectual”. No ocurre lo mismo con la variedad de estudios y perspectivas sólidas trazadas en materia económica.

¹⁴⁰ Así, Sarria 1961: 109 manifiesta que “[a] causa de una mala interpretación e indebido uso del espíritu legalista colombiano, se le ha entregado al gremio de abogados, no juristas, la solución de casi todos los problemas de la Administración. Por ello no es extraño que las licencias farmacéuticas, por ejemplo, aparezcan refrendadas por un licenciado en leyes y no por un médico, químico o farmacéuta”.

los economistas catapultaron su saber sobre el de otras profesiones en los espacios formales e informales de decisión pública¹⁴¹.

En un entorno así condicionado por el saber de los profesionales en economía, la cláusula de intervención estatal fue reformada en 1968¹⁴². Nuevos elementos fueron explícitamente incorporados en ella, de los cuales por lo menos vale la pena destacar cuatro. Primero, se instituyó la libertad de empresa como principio ahora directamente enfrentado al de la intervención del Estado en la economía: “Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado”¹⁴³. Había quedado atrás la consagración categórica de la intervención del Estado con el fin único y primordial de “racionalizar” la economía, propia del modelo de 1936¹⁴⁴. La libertad de empresa y la intervención económica del Estado –en un marco de pensamiento que también sería acogido por la Constitución de 1991– se consolidarían como referentes contrapuestos por antonomasia en múltiples contextos¹⁴⁵. Segundo, se consagró el objetivo estatal de “planificar

¹⁴¹ A tal grado llegó a manifestarse dicho predominio que, en lo que al derecho respecta, tribunales como la Corte Suprema de Justicia se vieron en la necesidad de “rescatar” al derecho del yugo de la economía. Ello ocurrió en la reforma constitucional que intentó introducir el gobierno López Michelsen, la cual fue declarada inconstitucional, entre otras razones, porque sólo el Congreso a juicio de la Corte tenía la potestad para reformar la Constitución: “[S]i como lo afirman quienes propician la reforma constitucional al margen de los poderes del Congreso, la delegación de sus funciones encuentra justificación en que ‘el poder político ya no está centrado en el derecho sino en la economía’, es decir, en el poder financiero, que es el verdadero poder del país, entonces, con más veras surge para la Corte el imperativo de rescatar para el derecho el poder político de la Nación, preservando para el Congreso la potestad constitucional de dictar las leyes y de introducir en la Carta, directamente, las enmiendas que reclamen los más urgentes apremios del pueblo colombiano, sin consultar intereses distintos de los del bien común, no importa si otros intereses cualesquiera exhiben en sus manos los denominados ‘factores reales de poder’” (Sala Plena, sentencia de mayo 5 de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero: 105-106). La noción de ‘factores reales de poder’ corresponde a la categoría emblemáticamente empleada por el abogado y político socialista alemán Ferdinand Lassalle, al analizar en una conferencia pronunciada en Berlín en 1862 los hechos en los que desembocó la revolución alemana de 1848. (Véase Lassalle 1997 [1862]: 84-99)

¹⁴² Leal y Dávila 1990: 96-97 señalan que justamente los “técnicos de la economía” fueron los que bajo el marco del Frente Nacional se granjearon un espacio autónomo de acción y de particular reconocimiento y prestigio ante la clase política, al contrario de lo ocurrido con los “técnicos de la política”.

¹⁴³ Artículo 6 inciso 1º del Acto Legislativo 1 de 1968 (*En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 520*). La libertad de empresa, de tiempo atrás, ya era un principio reconocido en el ámbito jurídico colombiano. Así, Pareja 1939: 225 refiere que “el único inconveniente que los enemigos de la municipalización de los servicios encuentran al intervencionismo municipal en ellos, es el de que ataca la libertad de industria”.

¹⁴⁴ Conforme al artículo 6 citado, el propósito de “racionalizar” la economía, además de encontrarse condicionado por la libertad de empresa, quedó supeditado al “desarrollo” del siguiente modo: “[El Estado] intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral” (*Ibidem*).

¹⁴⁵ Hoy día la Constitución de 1991 consagra, de una parte, la libertad de empresa (Artículo 333: “La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común”), y

la economía” en conjunto con el propósito de “racionalizarla”¹⁴⁶. El entonces senador Alfonso López Michelsen, citando a Darío Echandía, señalaba que hasta entonces no se había estipulado constitucionalmente la noción de “planeación” porque se le asociaba con el ideal comunista de planificación oficial, vertical y obligatoria de la economía¹⁴⁷. Con todo, ya a mediados de los años cincuenta el consultor Chailloux-Dantel insistía que tanto la “planeación presupuestal” como la “planeación económica” eran dos cuestiones fundamentales para el desarrollo del país¹⁴⁸. Tercero, se estableció expresamente que el Estado también intervendrá “por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales”¹⁴⁹, consolidando así en el nivel constitucional una carrera de explotación del medio ambiente que en las décadas siguientes mostraría con crudeza sus implicaciones negativas, al punto que la Constitución de 1991 establece como nuevo parámetro de intervención estatal en la economía “la preservación de un ambiente sano”¹⁵⁰. Por último, pero no por ello menos importante, la cláusula de intervención de 1968 estipuló como uno de sus derroteros básicos el “desarrollo”¹⁵¹, en particular el “desarrollo económico”¹⁵².

de la otra, la intervención del Estado en la economía (Artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado”). La Corte Constitucional ha intentado hacer dialogar ambas orillas de pensamiento al referirse a la intervención estatal bajo el marco de un Estado social de derecho (Véase, por ejemplo, sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda).

¹⁴⁶ Véase artículo 6 inciso 1º del Acto Legislativo 1 de 1968, en Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 520. El propósito de “racionalizar” la economía aún se preserva –de forma muy matizada si se le compara con su consagración constitucional de 1936– en el artículo 334 de la Constitución de 1991, subordinado a una serie de fines constitucionales: “[El Estado] intervendrá (...) para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

¹⁴⁷ Vidal Perdomo 1970: 200-205 cita la carta referente al tema de la intervención estatal que envió López Michelsen al periódico El Espectador en octubre 24 de 1966, en la que se incluye la cita enunciada: “Con razón dijo el maestro Echandía en el curso del debate: ‘En 1936 empleamos el vocablo ‘racionalización’, porque la planeación solo se conocía en los países comunistas y la gente no hubiera aceptado el concepto. Hoy, cuando se halla consagrada la planificación democrática, es más técnica la expresión ‘planear’ que ‘racionalizar’” (*Ibidem*: 203).

¹⁴⁸ Chailloux-Dantel 1955: 72, Primera Parte. Al respecto, lamentaba que “[h]asta el presente, la planeación económica ha estado limitada en este País a las obras públicas. En este sentido es incompleta” (*Ibidem*: 75). Hoy día, la Constitución de 1991 exige la expedición anual de un presupuesto de rentas y gastos (art. 345-353), y la formulación de un plan nacional de desarrollo cada cuatro años (art. 339-344).

¹⁴⁹ Artículo 6 inciso 2º del Acto Legislativo 1 de 1968 (En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 520).

¹⁵⁰ Artículo 334 inciso 1º de la Constitución de 1991.

¹⁵¹ Nandy 1992: 267 sostiene que, incluso para los Estados del denominado Tercer Mundo, “la ciencia moderna y el desarrollo pasaron a ser responsabilidad del Estado-nación” [La traducción es mía].

¹⁵² Artículo 6 Acto Legislativo 1 de 1968: “[El Estado] intervendrá (...) para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado (...) dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular” (En Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 520).

En las décadas previas a la reforma constitucional de 1968, particularmente durante el período de la posguerra, las esferas descentralizadas del nivel estatal –también conocidas bajo el calificativo de “sector paraestatal”– se habían multiplicado como nunca antes, ampliando de forma considerable el tamaño del Estado¹⁵³: “El Gobierno Nacional de la República de Colombia es hoy la mayor empresa del país”, manifestaba Lauchlin Currie a inicios de la década de 1950¹⁵⁴. No obstante, se trataba de un Estado en buena medida desorganizado en el que las actividades relacionadas con la industria y el comercio se encontraban “dispersas en muchos Ministerios y Entidades descentralizadas”¹⁵⁵, y donde “la eficiencia de la Administración Pública parece estar generalmente por debajo de la que prevalece en la industria privada”¹⁵⁶. Así es que en 1968, en materia económica se amplió el radio de acción del poder ejecutivo e incluso le fueron adjudicadas competencias propias¹⁵⁷ –nuevamente en detrimento de las conferidas a la rama legislativa¹⁵⁸– para que, bajo la égida ahora prominente del “desarrollo económico”, le imprimiera un orden básico a los distintos sectores de la estructura cada vez más abrumadora del Estado colombiano. Teniendo como marco de referencia

¹⁵³ “En el caso colombiano, la mayoría de las entidades y empresas del Estado, EMPES, surgieron en el siglo XX y con posterioridad a 1940. Mientras que en otros países son una herencia colonial o tuvieron como origen la expropiación de empresas extranjeras, Colombia no tuvo tal experiencia” (Misión de Finanzas Intergubernamentales 1981: 287).

¹⁵⁴ Currie 1952: 3. Agrega el consultor internacional que “los problemas de gobierno correspondientes a este período de mitad del siglo XX son mucho más complejos y de mayor alcance que los de 1920 a 1930 y penetran con su influencia en todas las actividades humanas” (*Ibidem*: 4).

¹⁵⁵ Sarria 1961: 135. La Comisión dirigida por Sarria sugería “concentrar la mayoría de los negocios antes mencionados [de industria y comercio] en un Ministerio de Industria y Comercio. Este Ministerio sustituye a los Ministerios de Fomento y de Minas y Petróleos” (*Ibidem*: 136).

¹⁵⁶ Currie 1952: xxi.

¹⁵⁷ La reforma introdujo la iniciativa obligatoria del gobierno para tramitar las leyes que rijan el presupuesto y los planes de desarrollo, que decreten inversiones públicas o privadas, que ordenen las participaciones en las rentas nacionales, entre otras sensibles materias (*Véase* artículo 13 del Acto legislativo 1 de 1968, *en* Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 524). Como se verá adelante, se dictaminó que la intervención en el Banco de emisión la ejerciera el gobierno como “atribución constitucional propia” (*Ibidem*: 537). También se amplió su margen de acción en materia crediticia, cambiaria, financiera, bursátil, aduanera y aseguradora, actividades que ahora podía regular siguiendo “el cuadro de reglas generales consignadas dentro de la ley respectiva” (Vidal Perdomo: 1970: 213). El sistema de leyes-cuadro en estos ámbitos se ha preservado, en términos generales, en la Constitución de 1991 (*Véase* artículos 150 #19 y 189 #25).

¹⁵⁸ En efecto, aún y con el legado de un poder ejecutivo por lo general predominante frente a las otras ramas públicas, existía una visión que gozaba de acogida, según la cual el Presidente requería de mayores poderes para unificar la estructura económica y organizativa de un Estado desgonzado, que incluso el propio legislativo no había podido colocar en cintura. Así, al discutir los pormenores de la reforma de 1968, Vidal Perdomo 1970: 212-213 afirma: “debe recordarse que en el sistema anterior [el acogido bajo las reformas de 1936 y 1945] la competencia [económica] correspondía con exclusividad a las cámaras legislativas (...) el ejecutivo no poseía competencia propia en asuntos económicos (...) la reforma [de 1968] cambia sustancialmente el esquema anterior y da paso a un sistema jurídico de mayor flexibilidad localizando en el ejecutivo un conjunto de competencias”. En el mismo sentido, el consultor internacional Chailloux-Dantel había enfatizado que “[e]n materia de economía nacional, la Constitución reserva todos los poderes al Congreso. Sólo deja al Presidente una función bastante reducida en apariencia: ‘La inspección necesaria sobre los bancos de emisión, y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles’” (Chailloux-Dantel 1955: 17-18, Primera Parte).

conceptos ahora cardinales¹⁵⁹ tales como “política macroeconómica”¹⁶⁰ o como “administración para el desarrollo”¹⁶¹,

*se buscó definir y racionalizar el sector descentralizado, se buscó ‘incorporar’ a todos los entes a la política del Estado (reconceptualizando, por tanto, la ‘autonomía’ de los mismos) y finalmente se buscó una delimitación más clara entre lo público y lo privado*¹⁶².

Dentro de estas claves de lectura del papel del Estado y de la economía, se ofreció también un marco regulatorio que partía de la premisa de que la gestión industrial y comercial del Estado también podía generar lucro y rentabilidad¹⁶³. Ya Currie lo había mencionado en los años 1950:

Es característico que las inversiones que hace el Gobierno en sus servicios tradicionales, produzcan pocas o ningunas entradas; en cambio, en las empresas comerciales, es lógico esperar que las inversiones reviertan en forma de ingresos*¹⁶⁴.

Así, era también evidente que el Estado podía obtener su tajada del mercado bajo el principio de “maximización” de la riqueza a título particular¹⁶⁵. Aún

¹⁵⁹ López 2007: 29 indica que “los años cincuenta son prueba contundente de la inevitable internacionalización de los temas de reforma del Estado y de un nuevo lenguaje administrativo que empieza a hablar consistentemente de *development* y *accountability*, frente a los tópicos tradicionales del ‘progreso’, del ‘fomento’ y la ‘descentralización’”.

¹⁶⁰ Lauchlin Currie señala que la noción de política macroeconómica, en los años 1950, “no era usual” (Currie 1952: Prólogo para la edición 1988). En los años 1960 y 1970 se convertiría en un término de uso ordinario.

¹⁶¹ El Manual de la Rama Ejecutiva 1970: xxvi emplea la noción “administración para el desarrollo” y asegura que el “desarrollo se relaciona principalmente con la creación de cambios sociales y económicos. El aparato del Estado debe, por lo tanto, adaptarse para administrar esos cambios”.

¹⁶² López 2007: 31.

¹⁶³ El artículo 1 del Decreto 1050 de 1968 consolidó las categorías de empresa industrial y comercial del Estado y de sociedad de economía mixta, para calificar buena parte de la faceta descentralizada empresarial del Estado (*véase*, además, el artículo 1 del Decreto 3130 de 1968). Ya en los años treinta se tenía presente este papel del Estado en el ramo económico, por lo cual no resulta extraño que administrativistas como Carlos H. Pareja se refieran a “las llamadas empresas de economía mixta, constitutivas de servicios públicos comerciales o industriales” (Pareja 1939: 286). En la actualidad la Ley 489 de 1998 diferencia las entidades que desarrollan “funciones administrativas” tales como los establecimientos públicos (art. 70), de aquellas “que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica” (art. 85). Vidal Perdomo 2005: 103, 108 señala que tal distinción proviene de la “tradicción iniciada en 1968”.

* Currie se refería a actividades públicas “tradicionales” tales como “la guarda del orden civil, la higiene y la educación” (Currie 1952: 130).

¹⁶⁴ *Ibidem*. Tafur Galvis 1984 [1974]: 184 señala que en las sociedades de economía mixta “existe ánimo de lucro; financieramente, se estructuran sobre aportes particulares y del Estado, predominando el propósito de privatizar una actividad estatal dentro de las limitaciones legales”.

¹⁶⁵ Teniendo esto en mente, Sarria 1961: 218 señala que “actualmente todo gobierno desempeña dos funciones: en primer lugar, es el poder soberano, y en segundo lugar, se dedica al desarrollo económico”.

cuando la participación del Estado en la economía, planteada en estos términos, sería blanco de fuertes críticas en las décadas finales del siglo XX¹⁶⁶, quedarían abiertas las exclusas a múltiples formas de enlace entre el Estado y las fuerzas del mercado para seguir navegando sobre las aguas espesas de la empinada senda del desarrollo¹⁶⁷.

(iii) En cuanto a la intervención del Estado en la banca central, la Constitución de 1886 encargó al Presidente, como suprema autoridad administrativa, organizar “el *Banco Nacional*, y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes”¹⁶⁸. La idea es que el Banco Nacional actuara como el banquero del gobierno e incentivara el crédito público. No obstante,

*en 1894 debió ser liquidado por el Congreso, debido a excesos registrados en la capacidad de emisión. Años más tarde fue creado el Banco Central de Colombia, el cual funcionó de 1905 a 1909, y luego fue liquidado por idénticas razones que el anterior*¹⁶⁹.

Nada ayudó que el Banco fuera también utilizado irresponsablemente por el sector oficial para afrontar las guerras partidistas del momento: en la de 1895 y la conocida como de los Mil Días tal ente “fue el instrumento más importante en manos del gobierno para financiar el ejército”¹⁷⁰. No resulta sorprendente, en este contexto pugnaz entre el oficialismo y la resistencia, que uno de los debates más vehementes de la época justamente girara en torno a si el derecho a emitir billetes correspondía únicamente o no a los banqueros:

Los regeneradores vieron en el papel moneda un instrumento para consolidar la autoridad política y debilitar el federalismo práctico de la

¹⁶⁶ La Misión de Finanzas Intergubernamentales 1981: 333 afirma que son varias las críticas que han sido formuladas a las entidades y empresas públicas: “Dichas críticas se refieren a su ineficiencia general, al desmedido crecimiento de su burocracia, y a la circunstancia de que constituyen ruedas sueltas dentro del engranaje del sector público”.

¹⁶⁷ Hoy día constituye moneda corriente que diversos servicios de interés general sean prestados bajo esquemas mixtos de colaboración entre el Estado y el sector público. Es bajo este entendido que el artículo 365 inciso 2º de la Constitución de 1991 establece: “Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

¹⁶⁸ Artículo 120 #17 CP 1886, *en* Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 369. El Congreso, por su parte, era competente para regular la moneda, el sistema de pesos y medidas y organizar el crédito público, según lo estipulado por los numerales 15 y 16 del artículo 76 CP 1886. (*Ibidem*: 358).

¹⁶⁹ Banco de la República de Colombia, junio 2009, *en* http://www.banrep.gov.co/el-banco/hs_1.htm. A inicios de los años 1930 la Corte Suprema de Justicia, en la demanda que revisó la constitucionalidad de las normas constitutivas del Banco de la República –entre ellas la Ley 25 de 1923–, señaló que la atribución que le permitía al Presidente organizar el Banco Nacional, “se refiere al tiempo en que dicho Banco existía, pero él ya fue liquidado” (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia julio 7 de 1930, M.P. Enrique A. Becerra: 264).

¹⁷⁰ Palacios 2002 [1995]: 53.

*oligarquía comercial que surgía de los clanes familiares dominantes en las principales provincias del país. Destacaba la oposición, transitoria en algunos casos, permanente en otros, proveniente de estos clanes que en Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Cúcuta o Cali, controlaban mediante sus bancos el financiamiento del comercio exterior y el crédito interno del Estado*¹⁷¹.

Estas fuertes tensiones entre la iniciativa bancaria privada y el oficialismo intervencionista se constituirían en uno de los motivos que impidieron en los primeros lustros del siglo XX la instauración de un esquema de emisión monetaria que fuera o bien completamente estatizado (con el Estado abrogándose la facultad de emitir billetes) o bien completamente privatizado (permitiendo que los diferentes bancos particulares fueran los que cumplieran dicha función bajo la inspección estatal). Entre tanto, la reforma constitucional de 1910 prohibió “en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso”¹⁷². La verdad, se trataba de un esquema bancario y financiero aún incipiente que en los años 1920 –con las reformas implantadas por el gobierno de Pedro Nel Ospina y con las recomendaciones proporcionadas por la Misión Kemmerer– tendría un impulso decisivo: en esta década

*se conformó el andamiaje financiero y fiscal del país, con la creación del Banco de la República, el Banco Agrícola Hipotecario, la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República. Este desarrollo continuó durante los años treinta cuando se crearon entidades como la Caja de Crédito Agrario, el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial y los Ferrocarriles Nacionales*¹⁷³.

En lo que al Banco de la República respecta, su constitución inicial –formalizada mediante la Ley 25 de 1923– reflejó el posicionamiento mutuo de la banca privada y el oficialismo atrás expuesto: ante la imposibilidad política de crearlo como un ente público –debido primordialmente al estruendoso fracaso con el que se asociaba al viejo esquema regenerador intervencionista encarnado en el Banco Nacional– se abrió paso la fórmula de cuño privado de constituirlo como una sociedad anónima¹⁷⁴. Así mismo, el Banco de la República como sociedad anónima conformada por caudales públicos y privados, se convirtió, por concesión de la Nación, en la entidad autorizada para la emisión de billetes¹⁷⁵, entre otro tipo de

¹⁷¹ *Ibídem*: 52-53.

¹⁷² Artículo 7 del Acto Legislativo 3 de 1910, en Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 417.

¹⁷³ Misión de Finanzas Intergubernamentales 1981: 288.

¹⁷⁴ En sus inicios el Banco de la República se “organizó como sociedad anónima con un capital original de \$10 millones oro, de los cuales un 50% lo aportó el Gobierno y la diferencia los bancos comerciales nacionales, extranjeros y algunos particulares” (Banco de la República de Colombia, junio 2009, en http://www.banrep.gov.co/el-banco/hs_1.htm).

¹⁷⁵ La concesión de la Nación hacia el Banco de la República de la función de emisión, es explicada del siguiente modo por la Corte Suprema: “la facultad de emitir billetes es un privilegio que corresponde a la Nación. El artículo 16 de la Ley 25 de 1923 no ha constituido este privilegio a

funciones: por ello en adelante al Estado le quedó prohibido hacer emisión de papel moneda por sí o por medio de cualquier otra entidad –pública, mixta o privada– distinta al Banco de la República¹⁷⁶.

En las décadas siguientes, junto al aumento del tamaño del Estado detallado en la anterior sección, al Banco de la República le fueron asignadas cada vez más funciones que en la práctica lo fueron consolidando como la autoridad en materia monetaria, cambiaria y crediticia. Del mismo modo, en un recorrido fluctuante de mayor o menor participación del Estado en el capital del mismo¹⁷⁷, creció el interés de intervención estatal sobre el ramo de la banca central. El cenit de esta tendencia sería alcanzado en la reforma constitucional de 1968, cuando se estableció que el Presidente, esta vez como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, debía ejercer

*como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado*¹⁷⁸.

El lenguaje de “atribución constitucional propia” denotaba –sólo que de un modo mucho más dominante y enfático– la misma noción atribuida a los “reglamentos constitucionales”, a saber, la facultad del poder ejecutivo de tener un campo de normatividad exclusivo¹⁷⁹ –en este caso, la regulación sobre la banca central–

favor del Banco de la República sino que le otorgó la facultad de usarlo por el tiempo del contrato mediante el pago de un canon que suele tomar en muchos casos el nombre de impuesto; como puede suceder, por ejemplo, con la renta de licores, si fuera monopolizada por la Nación, o como acontece con las minas de esmeraldas de Muzo y las de oro y plata de Supía y Marmato” (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia julio 7 de 1930, M.P. Enrique A. Becerra: 260).

¹⁷⁶ La Corte Suprema declaró la constitucionalidad de esta medida –sobre un tema que había suscitado disputas intensas en el pasado– aduciendo como una de las razones que “el aumento inconsulto de la emisión de moneda fraccionaria traería el resultado de depreciar la moneda del país, hacer salir o desalojar el oro acuñado y obligar al Banco a suspender los pagos en esta especie, contra el compromiso que contrajo” (*Ibidem*: 261).

¹⁷⁷ Así, por ejemplo en 1951 se impulsó una “privatización de su capital” (Banco de la República de Colombia 1990, Capítulo XVI, 3, en <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/banrep1/indice.htm>).

¹⁷⁸ Artículo 41 #14 del Acto Legislativo 1 de 1968, en Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 537. En la reforma de 1945 se había preservado, en términos generales, el esquema de intervención sobre la banca central previsto desde inicios de la Constitución de 1886, al establecerse que el Presidente debía adelantar “la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes” (Artículo 29 del Acto Legislativo 1 de 1945, en Restrepo Piedrahita –Comp.– 1995: 466).

¹⁷⁹ Los reglamentos constitucionales continúan siendo fuente de derecho en la Constitución de 1991 en áreas normativas específicas. Tal es el caso, por ejemplo, de los contratos que el gobierno puede celebrar con entidades privadas sin ánimo de lucro: este ámbito se reserva a lo dictado por un reglamento constitucional, ya que el artículo 355 inciso 2º CP 1991 señala que quien debe reglamentar la materia es el gobierno, y no el legislador. En desarrollo de este mandato constitucional el gobierno expidió los decretos 777 de 1992 y 2459 de 1993 para regular el tema.

“ajeno por lo mismo al legislador, que le permite dictar reglas que alcanzan el nivel jurídico de las leyes en cuanto pueden derogar o modificar las que en dicha materia existan”¹⁸⁰. En otras palabras, se dio vía libre para que la intervención del Estado sobre la banca central fuera realizada por un verdadero legislador de carácter unipersonal –quien así podía desechar la voluntad del legislador colegiado–: el Presidente de la República. El Presidente Lleras Restrepo, al explicar estas atribuciones, recalca que el “régimen presidencial colombiano no debía debilitarse y, por fortuna, no se debilitó”¹⁸¹. Bajo el influjo de este derrotero político, a inicios de la década de 1970, el capital del Banco de la República sería nacionalizado y la institución como tal sería convertida en entidad pública con régimen especial¹⁸². Así mismo, la función de emisión de la moneda empezó a ser cumplida como atributo legal propio e indelegable del Estado, dejando atrás el esquema de concesión de los años 1920¹⁸³. Hoy día, aún cuando la Constitución de 1991 abolió la figura presidencial de la “atribución constitucional propia” en materia de banca central y le devolvió tal competencia al legislador¹⁸⁴, el motivo de debate no radica tanto en el régimen aplicable al Banco –pues finalmente fue absorbido por el Estado– sino por el grado de autonomía que tienen sus miembros directivos frente a la presión e intereses circunstanciales del gobierno de turno¹⁸⁵.

4. CONCLUSIÓN

Han sido heterogéneos los procesos recorridos y los resultados logrados en las diversas labores con las que se ha impregnado de sentido el proyecto constitucional de implantar una administración pública en nuestro medio. Sería desacertado concluir que este proyecto, en la realidad colombiana, constituye una meta superada. En efecto, si bien son varios los adelantos conseguidos,

¹⁸⁰ Vidal Perdomo 1970: 255-256.

¹⁸¹ En Vidal Perdomo 1970: xi. Junto a las “atribuciones constitucionales propias”, como ya se anotó, la reforma de 1968 también introdujo “una técnica jurídica nueva, la de las leyes–cuadro, muy apropiada a asuntos en que su variabilidad hace indispensable prontas determinaciones adoptadas por quien tiene la mayor responsabilidad en ellos, como es el ejecutivo” (*Ibidem*: xxi). Se trata de la autorización dada al gobierno para que expida cuerpos normativos de forma autónoma, pero siguiendo el marco de las leyes regulatorias del ramo respectivo –crédito público, deuda nacional, cambio internacional, comercio exterior, aduanas, etc.

¹⁸² Véase la Ley 7ª de 1973 y los Decretos 2617 y 2618 de 1973.

¹⁸³ Artículo 1º Ley 7ª de 1973: “A partir del 20 de julio de 1973, el atributo estatal de la emisión será indelegable en los términos de esta Ley, y lo ejercerá el Estado por medio del Banco de la República”.

¹⁸⁴ El artículo 150 #22 CP 1991, dictamina que corresponde al Congreso “[e]l expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva”.

¹⁸⁵ Así, de los siete miembros que integran la junta directiva del Banco, cinco son nombrados por el Presidente de la República, uno es el Ministro de Hacienda de su gabinete, y el restante –que es el gerente del Banco– es elegido por los funcionarios mencionados. Véase artículo 372 inciso 1º CP 1991.

también son abundantes los desencantos y las frustraciones que están allí para ser remediadas. En Colombia, el poder público en general –personificado en el nivel estatal por las ramas legislativa, ejecutiva, judicial y los organismos autónomos y de control– y la administración pública en particular –establecida como ámbito específico de gobierno, profesionalización e intervención– tienen aún muchos retos por afrontar antes de constituirse como ámbitos que realmente puedan satisfacer la multiplicidad de intereses y necesidades de la vapuleada sociedad que les sirve de base.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, Plaza & Janes Editores, 1983.
- Atehortúa, Adolfo León, y Humberto Vélez, *Estado y fuerzas armadas en Colombia*, Bogotá, TM Editores-Universidad Javeriana (Seccional Cali), 1994.
- Banco de la República de Colombia, *Reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1961.
- Currie, Lauchlin, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*, Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie, Bogotá, Imprenta Nacional, 1952.
- Chailloux-Dantel, Maurice, *La Presidencia de la República*, Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública liderada por Maurice Chailloux-Dantel, Bogotá, Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública, 1955.
- Duguit, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1975 [1913].
- Evans, Peter, 2007, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), 2007.
- Foucault, Michel, *La arqueología del saber*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1983.
- Kennedy, Duncan, *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, 1998.
- Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997 [1862].
- Leal, Francisco, y Andrés Dávila, *Clientelismo - El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, TM Editores-IEPRI (Universidad Nacional de Colombia), 1990.
- Manual de organización de la rama ejecutiva del poder público*, Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, Bogotá, Imprenta Nacional, 1970.
- Manual de organización de la rama ejecutiva*, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado - Presidencia de la República, Bogotá, Imprenta Nacional, 1994.

- Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales en Colombia*. Informe final, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981.
- Opello, Walter, y Stephen Rosow, *The national-state and global order*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Palacios, Marco, *Entre la legitimidad y la violencia - Colombia 1875-1994*, Bogotá, Editorial Norma, 2002 [1995].
- Pareja, Carlos H., *Curso de derecho administrativo teórico y práctico - adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, Bogotá, Editorial El Escolar, 1939.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957 [1944].
- Restrepo Piedrahita, Carlos (Compilador), *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- Rodríguez R., Libardo, *Estructura del poder público en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 2004.
- Rodríguez R., Libardo, 2005, *Derecho administrativo, general y colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 2005.
- Sáenz Rovner, Eduardo, *La ofensiva empresarial - Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1992
- Sáenz Rovner, Eduardo, *Colombia años 50 -Industriales, política y diplomacia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo- Introducción*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Sarria, Eustorgio, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1961.
- Scott, James C., *Seeing like a state -How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1998.
- Tafur Galvis, Álvaro, *Las entidades descentralizadas*, Bogotá, Montoya & Araújo, 1984 [1974].
- Uribe, Antonio José, *La reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Ediciones Camacho Roldán & Tamayo, 1917.
- Vidal Perdomo, Jaime, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970.

- Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Legis – Universidad del Rosario, 2005.
- Weber, Max, *Economía y sociedad – Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002 [1922].
- White, Hayden, *El texto histórico como artefacto literario y otros escritos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2003 [1978].
- Younes, Diego, *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.

Artículos y capítulos de libro

- Banco de la República de Colombia, “El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura”, en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/banrep1/indice.htm>. Bogotá, Departamento Editorial del Banco de la República, 1990.
- Banco de la República de Colombia, “Historia del Banco”, en: http://www.banrep.gov.co/el-banco/hs_1.htm. Recuperado en julio 22 de 2009. Portal oficial, Junio 12 de 2009 (Última actualización), Bogotá.
- Barreto, Antonio, “En nombre de la ley: la policía administrativa y el sueño liberal del Estado-administración”, en: Helena Alviar (coord.), *Manual de Derecho Administrativo*, Bogotá, Facultad de Derecho Uniandes - Ediciones Uniandes - Editorial Temis, 2009.
- Bejarano, Ana María, “Recuperar al Estado para fortalecer la democracia”, en: *Análisis Político*, Bogotá, Número 22, Mayo-Agosto de 1994.
- Berthoud, Gérald, “Market”, en: Sachs, Wolfgang (ed.), *The Development Dictionary - A guide to Knowledge as Power*, Londres y Nueva York, Witwatersrand University Press, 1992.
- Dávila, Andrés y Ana María Corredor, “Las elecciones del 26 de octubre: ¿Cómo se reprodujo el poder local y regional?”, en: Bejarano, Ana María y Andrés Dávila (comp.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Bogotá, Fundación Social - Departamento de Ciencia Política (Universidad de los Andes) - Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, 1998.
- Grupo de Derecho de Interés Público Uniandes, “Las basuras en Cundinamarca y la participación política”, en *Semana.com*, junio 11 de 2008, Bogotá.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, “Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá”, en: *Análisis Político*, Bogotá, Número 24, enero-abril de 1995.
- Hoskin, Gary, Rodolfo Masías, Miguel García, “La decisión de voto en las elecciones presidenciales de 2002”, en: Hoskin, Gary, Rodolfo Masías y Miguel García (comp.), *Colombia 2002 - Elecciones, comportamiento electoral y democracia*,

Bogotá, CESO (Unianandes) - Fundación Konrad Adenauer - Registraduría Nacional del Estado Civil - Departamento Nacional de Planeación, 2003.

Jaramillo, Isabel Cristina, “Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia - El caso de la Ley de Cuotas para mujeres en cargos de alto nivel de la Rama Ejecutiva”, en: Luisa Cabal y Cristina Motta (eds.) *Más allá del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2006.

López, Diego Eduardo, “El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del estado colombiano”, en: *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Facultad de Derecho - Universidad de los Andes, Número 19, junio de 2007.

Mann, Michael, “El futuro global del Estado-nación”, en: *Análisis Político*, Bogotá, Número 38, septiembre-diciembre de 1999.

Nandy, Ashis, “State”, en: Sachs, Wolfgang (ed.), *The Development Dictionary - A guide to Knowledge as Power*, Londres y Nueva York, Witwatersrand University Press, 1992.

“Grito de independencia”, en *Semana.com*, septiembre 22 de 2007, Bogotá.

“Afrodescendientes ganan ‘round’ a palmicultores: les devolverán casi 18.000 hectáreas”, en *Eltiempo.com*, octubre 14 de 2007, Bogotá.

“¿Quién vigila al Invima?”, en *Eltiempo.com*, noviembre 3 de 2007, Bogotá.

“Avanza reforma constitucional para inscribir a provisionales en cargos de carrera”, en *Ámbito Jurídico*, Número 250, junio 2 al 15 de 2008, Bogotá, p. 12.

“La guerra de la tierra”, en *Semana.com*, junio 21 de 2008a, Bogotá.

“Meritocracia vs. derechos de empleados provisionales, un debate en suspenso”, en *Ámbito Jurídico*, Número 259, octubre 6 al 19 de 2008, Bogotá, p. 13.

“¿Los malos nombramientos se están tirando nuestra diplomacia?”, en *Eltiempo.com*, diciembre 28 de 2008, Bogotá.

Decisiones judiciales

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-425 de 1992*, magistrado ponente Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-150 de 2003*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Plena, *sentencia de julio 7 de 1930*, magistrado ponente Enrique A. Becerra.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Plena, *sentencia de septiembre 4 de 1939*, magistrado ponente Pedro Gómez Naranjo.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Plena, *sentencia de marzo 14 de 1967*, magistrado ponente Antonio Moreno Mosquera.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Plena, *sentencia de noviembre 28 de 1957*, magistrado ponente Guillermo Hernández Peñalosa.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Plena, *sentencia de mayo 5 de 1978*, magistrado ponente José María Velasco Guerrero.

