

# Carta Administrativa

# SC

## SERVICIO CIVIL

VI

Bogotá, D.E., Junio de 1.969.

Cuatro grandes aspectos de la reforma administrativa trató la ley 19 de 1.958 de la cual fue autor el actual Presidente de la República y cuya utilización no ha perdido vigencia, sino que por el contrario se hace necesario cada día vigorizar y poner en ejecución con toda plenitud: Planeación, Acción Comunal, Descentralización y Organización del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

El señor Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, en mensaje que envió a los directores políticos, el mes de Mayo anterior, hace un examen de la situación política, administrativa, económica y social del país y se refiere al sistema de administración de personal en los términos que transcribimos en "CARTA ADMINISTRATIVA".

Planeación - Acción Comunal -  
Descentralización y Reforma  
Administrativa.

---

"Quiso el Gobierno revisar también el conjunto de decretos que para dar desarrollo a la Ley 19 de 1.958 se dictó, bajo la presidencia del doctor Lleras Camargo, sobre la estructura de la administración nacional, el servicio civil y la carrera administrativa. Consideramos indispensable definir más claramente la naturaleza jurídica de ciertas instituciones; proveer a una mejor coordinación; enmendar defectos que la experiencia había ido poniendo de relieve; remover normas que estaban siendo origen de constantes conflictos. Todo eso implicó para el Ejecutivo y personalmente para el Jefe del Gobierno una labor en extremo complicada y abrumadora por la extensión del campo que necesitaba abarcar. Las reglas legales alcanzaron a ser dictadas dentro del término de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso; pero es obvio que faltan todavía muchos desarrollos

reglamentarios en los cuales se está trabajando ahora.

Como hubo oportunidad de indicarlo antes, aquí, como en casi todos los países, se ha venido acentuando la tendencia a extender lo que se conoce como "descentralización técnica", o sea la creación de entes administrativos más o menos autárquicos. Esta tendencia no es en sí misma perjudicial y en buena parte aparece como la consecuencia ineludible de la extensión de funciones propias del estado contemporáneo, funciones que, en muchos casos, no podrían acomodarse a los trámites administrativos tradicionales. Pero es evidente que en veces median causas y móviles menos respetables; el deseo de escapar a las normas de derecho administrativo que regulan las relaciones entre el estado y sus dependencias; la posibilidad de señalar sueldos distintos a los que para los diferentes grados corresponde fijar

al Congreso; la tendencia a -  
alterar más allá de lo razona-  
ble la separación entre las  
funciones que incumben a los  
agentes del Ejecutivo y las  
de los miembros de las cor-  
poraciones públicas; la liber-  
tad de multiplicar la burocracia  
y de gozar en otras mate-  
rias de una libertad de ac-  
ción no siempre aconsejable.  
Por todo ello se han tomado  
tanto en las leyes como en  
los decretos dictados por el  
gobierno en uso de faculta-  
des extraordinarias, ciertas  
medidas correctivas. Su buen  
funcionamiento resulta in-  
dispensable y debe consti-  
tuir una de las preocupacio-  
nes esenciales de la coacción  
gubernamental".

.....  
.....  
.....

b) . - El decreto 3130 de 1.968  
estableció el estatuto orgánico  
de las entidades descen-  
tralizadas; previó que se ads-  
criban o vinculen a los mi-  
nisterios y departamento  
administrativos, la forma co-  
mo deben participar en la po-

lítica gubernamental y la tu-  
tela administrativa del go-  
bierno. Es importante recor-  
dar el artículo 38 de ese de-  
creto que dice: " Las juntas  
o consejos directivos de los  
establecimientos públicos y  
de las empresas comercia-  
les e industriales del esta-  
do, dentro de los doce me-  
ses siguientes a la fecha de  
expedición del presente de-  
creto, elaborarán para apro-  
bación del gobierno el pro-  
yecto de estatuto de su per-  
sonal en el que se determi-  
nen las condiciones para la  
creación, supresión y fusión  
de cargos y de acceso al ser-  
vicio; las situaciones admi-  
nistrativas y el régimen dis-  
ciplinario; el campo de apli-  
cación de la carrera admi-  
nistrativa y los correspon-  
dientes procedimientos; lo -  
mismo que todo lo referente  
a la clasificación y remunera-  
ción de los empleos, primas  
o bonificaciones, gastos de  
representación, viáticos, ho-  
ras extras, prestaciones so-  
ciales y requisitos para el o-  
torgamiento de comisiones -  
en el interior o en el exterior  
del país".

c) . - El adecuado desarrollo  
de lo previsto en el artículo

que acabamos de transcribir es complemento indispensable de las normas adoptadas por el decreto 2400 de 1.968 (septiembre 19) que regula la administración del personal civil y la carrera administrativa. Una de las más importantes modificaciones introducidas al régimen pre existente fue la relativa a la forma de ingreso al servicio civil, sobre la base de una clasificación entre empleados de libre nombramiento y remoción y empleados de la carrera. Estos últimos se seleccionan por el sistema de mérito, y cuando se trate de proveer un empleo de esa clase y se designe a una persona no seleccionada de conformidad con la reglamentación de la respectiva carrera, el nombramiento sólo puede tener carácter provisional, y no durará con este carácter más de cuatro meses. Los nombramientos de empleados de carrera sólo podrán ser declarados insubsistentes por los motivos y mediante los procedimientos establecidos en la Ley o reglamento que regule la respectiva carrera.

Los artículos 40 y siguientes del citado decreto 2400 sientan las bases de la carrera administrativa. El principio que domina el sistema es, repetimos, la selección con base exclusiva en el mérito "sin que la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno". La selección para el ingreso a la carrera o la promoción dentro de ella se efectuará siempre mediante oposición o concurso y la selección se hará por las unidades encargadas de la administración de personal en cada organismo.

Con respecto a los reglamentos anteriores, la reforma administrativa de 1.968 presenta variaciones importantes. Ya no será el Departamento Administrativo del Servicio Civil ni la antigua Comisión nacional del Servicio Civil los que formen listas de funcionarios elegibles y realicen los concursos. Ese sistema jamás funcionó correctamente y daba lugar a constantes fricciones entre el Departamento y las otras dependencias del gobierno. La selección, como ya dijimos, se lleva a cabo en cada

organismo; pero el Departamento interviene para garantizar que se cumpla la ley y vigilar el proceso de selección para lo cual, entre otras cosas, debe indicar en cada caso las calidades exigidas para el desempeño del empleo, las modalidades y fechas del concurso y la documentación requerida.

Después de un cuidadoso examen, a la luz de la experiencia y de los requerimientos de una administración dinámica, se abandonó en la carrera administrativa general el sistema de ascensos por simple antigüedad. " Toda vacante se llenará por el sistema de concurso abierto para establecer la idoneidad de los aspirantes".

d). - Ha querido el Gobierno dar efectividad verdadera a la carrera administrativa. Pudimos comprobar que, después de varios años de haberla consagrado nominalmente en normas de alcance legal, el número de empleados inscritos era insignificante con

relación al total de los empleos nacionales. Esa falla tiene muchas explicaciones y no es del caso detenernos a examinarlas ahora. Pero como creemos firmemente que el buen funcionamiento de la administración y el acabamiento definitivo del "sistema del despojo" que caracterizó en otras épocas los cambios de régimen político requieren rodear a la carrera de todas las garantías necesarias, el decreto que venimos comentando introdujo un procedimiento que da al empleado la iniciativa para solicitar su admisión en la carrera. Vale la pena reproducir el artículo 45 del decreto, que dice así:

" Art. 45. - El empleado que ingrese por selección estará sometido a un período de prueba, cuya duración se fijará en los reglamentos, de acuerdo con las características del empleo. Este período no podrá exceder de seis meses, salvo lo que más adelante se establece.

"Durante el período de prueba, se calificará al empleado en el desempeño de sus funciones.

" Vencido el período de prueba, el empleado debe solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la carrera y éste pedirá al Secretario General de la entidad donde el empleado preste sus servicios, o al funcionario que haga sus veces, un concepto sobre la conducta y eficiencia del peticionario. Si el informe fuere satisfactorio y no hubiere objeción alguna, el Departamento dentro de los quince días siguientes ordenará la inscripción. Se entiende que no existe objeción cuando ella no sea formulada dentro del término previsto. Si el informe no fuere satisfactorio o hubiere objeciones para la inscripción se someterá el caso a la consideración del Consejo Superior del Servicio Civil, quien previa audiencia con asistencia del funcionario que asigne la entidad interesada y del aspirante o del representante que él designe, resolverá en definitiva sobre su ingreso a la carrera, prórroga del período de prueba, o retiro del servicio.

"La determinación que tome el Consejo Superior será

consagrada por medio de una resolución motivada que deberá dictarse por el Departamento Administrativo del Servicio Civil dentro de un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir del informe a que se refiere el inciso anterior, y que se comunicará inmediatamente al interesado y al organismo correspondiente.

" El empleado retirado del servicio por no superar el período de prueba y que pertenecía en su cargo anterior a la carrera, perderá su calidad de empleado de carrera".

Nos hemos detenido en la transcripción del artículo anterior porque consideramos de capital importancia que las normas de la reforma plebiscitaria y las declaraciones de los partidos que constituyeron la plataforma del Frente Nacional tengan por fin una culminación completa. La primera ley sobre reforma administrativa tiene cerca de 32 años de expedida y fue desconocida constantemente en su aplicación práctica con grave mengua de la justicia en muchos ca

Los. La ley 19 de 1958 tampoco ha tenido un cumplimiento regular y los decretos que la reglamentaron no produjeron mejora visible en la eficacia de la administración, ni el sistema por ellos consagrado funcionó para la mayor parte de ésta. La intriga política o las recomendaciones personales han seguido jugando un papel perturbador. Ha existido además, la obsesión de la paridad, que el plebiscito previó para los cargos de representación política, pero, de ninguna manera, para los que deben clasificarse como de carrera administrativa. Sin duda, el forcejeo, prolongado ya a lo largo de más de 10 años para que los empleos públicos estén repartidos equitativamente entre afiliados a los dos partidos históricos ha producido ciertos resultados benéficos: quebrantó situaciones de exclusivismo; facilitó una amplia cooperación de gentes capacitadas y contribuyó a crear el clima de concordia que buscaron los fundadores del Frente Nacional. Pero la carrera administrativa, a la cual se debe ingresar por méritos y preparación, descarta por

su misma naturaleza el criterio de la paridad política y, además, la vigilancia de los directores acerca de la aplicación de tal criterio. Lleva a indagar cuáles son las creencias políticas de los empleados o aspirantes a tales, con lo cual se violan expresas disposiciones constitucionales y legales. De otro lado, la formación de nuevos partidos, real o posible, hace que aparezca como un privilegio irritante, violatorio de la igualdad ciudadana, la práctica de una repartición paritaria de los empleos entre las dos viejas colectividades.

Todavía no ha sido posible desterrar la tendencia de muchos hombres públicos a valerse de su influjo para obtener que se nombre en los cargos públicos a personas que han contribuido o pueden contribuir a sostener su posición política. Ello es especialmente visible en las administraciones departamentales y municipales y no es raro en el orden nacional. De ahí naen muchas dificultades para la dirección de las entidades oficiales, falta de continuidad en las orientaciones técnicas, ineficiencia y, frecuentemente, abusi

vas intervenciones que quebrantan la indispensable neutralidad oficial frente a la mecánica de la selección de candidatos para las funciones públicas de carácter electivo. De ahí, y de una errada interpretación de otras enunciaciones del plebiscito, nació también la tendencia a recortar la autonomía de los funcionarios ejecutivos, por la intromisión constante de los directores políticos. El actual gobierno rechazó desde el principio esa tendencia y cree que su política al respecto debe mantenerse. La autonomía de los jefes de la administración ciertamente no es ni puede ser absoluta. Tiene limitaciones constitucionales y legales, y entre ellas las que consagran el respeto a la carrera administrativa. Con un criterio realista debe aceptarse, además, que la selección de las personas para los cargos que no pertenecen a la carrera no puede descartar la necesidad de asegurar para las orientaciones gubernamentales el apoyo de las fuerzas políticas, de manera tan extensa y sólida como sea posible. Pero, a su vez, las fuerzas políticas deben respetar las nor

mas sobre imparcialidad de la administración, sobre todo en cuanto a la carrera administrativa y a la conducta e independencia de los empleados se refiere. Como resulta también indispensable preservar la unidad en la conducción de la política gubernamental con respecto a los problemas públicos; la responsabilidad de los jefes de la administración y su autonomía para buscar, por encima de los intereses de las facciones, el bien general. Este criterio ha inspirado los decretos sobre reforma administrativa y ha sido guía permanente de la conducta del gobierno. Ahora, cuando se aproxima la época en que mediante el libre sufragio ciudadano, se habrán de elegir nuevo Jefe de Estado y las corporaciones públicas, queremos reafirmarlo con entera claridad y reiterar nuestra decisión de dar efectiva vigencia a la carrera administrativa, alejada de influjos políticos, fundada en el mérito, respetuosa de las convicciones personales de quienes a ella ingresen, y que debe significar todo lo contrario de las tradicionales maquinarias burocráticas que se ponen al servicio de los intereses facciosos y



constituyen un factor conde-  
nable de coacción sobre la  
opinión pública. Aspiramos  
a que, antes de finalizar el  
presente gobierno, la carre-  
ra administrativa montada  
sobre las nuevas bases de  
la reciente reforma, quede  
consolidada. Nos proponemos  
igualmente instruir a los go-  
bernadores y alcaldes para  
que obtengan de las asam-  
bleas y cabildos la expedi-  
ción de reglamentaciones -  
semejantes a las del orden  
nacional.

e). -Uno de los más graves  
problemas que confronta la  
administración pública, aquí  
y en casi todos los países,  
es el de la dificultad de re-  
clutar y retener personal es-  
pecializado y técnicos admi-  
nistrativos de alto nivel, por  
lo regular escasos, frente a  
la demanda de personal de  
esa clase por parte del sec-  
tor privado. Existe además  
la necesidad de ir adecuan-  
do oportunamente, el núme-  
ro de funcionarios a la natu-  
raleza y extensión de las  
funciones que debe cumplir  
el estado. Entre nosotros -  
estas materias estaban do-  
minadas por una norma  
constitucional excesivamen-

te rígida. En efecto, la  
Carta señalaba como de com-  
petencia exclusiva del Congre-  
so "crear todos los empleos  
que demande el servicio pú-  
blico y fijar sus respectivas  
asignaciones". Esta regla,  
explicable y aplicable para  
una maquinaria administra-  
tiva elemental, era desde ha-  
ce mucho tiempo obsoleta. La  
desbordó, por una parte, la  
multiplicación de los estable-  
cimientos públicos y de las  
empresas industriales y co-  
merciales del estado, dota-  
das por la ley de un grado  
de autonomía administrativa  
a veces excesivo, y que por  
lo general les permitía fijar  
libremente su planta de per-  
sonal y señalar las remune-  
raciones y otras prestacio-  
nes para la misma. De otro  
lado, en lo que a la parte  
de la administración no des-  
centralizada concernía, se  
había aceptado que resulta-  
ba prácticamente imposible  
y de evidente inconvenien-  
cia someter al difícil trámi-  
te legislativo el señalamien-  
to de los empleos, la crea-  
ción de ellos y la remune-  
ración de cada uno en particu-  
lar. Por eso, casi sin ex-  
cepción, los cambios en las  
plantas de personal y en las  
remuneraciones se hicieron

desde hace mucho, mediante decretos de fuerza legal, expedidos por los gobiernos en ejercicio de facultades extraordinarias. Fácilm<sup>te</sup> pueden apre- ciarse las fallas de este sistema. Si el gobierno procede en uso de facultades extraordinarias "pro- t<sup>em</sup>por<sup>e</sup>", es decir, de aquellas que contempla el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, la planta y las asignaciones carecen de elasticidad y no fue extraño por ello que muchas veces se crea- ran empleos innecesarios en el momento de hacer u- so de las facultades extra- ordinarias, con la inten- ción de proveerlos cuando surgiera en lo futuro la - necesidad de ellos. Creado el empleo, surgía la pre- sión para que se llenara, y en eso se encuentra una - de las causas de la infla- ción burocrática que se - presentó en algunas ramas de la administración.

La reforma constitucional, consagrada en el Acto Le- gislativo No. 1 de 1968, ins- taura, para el futuro, un sistema distinto. Conforme

a la nueva redacción del or- dinal 9o. del artículo 76, co- rresponde al Congreso, por medio de leyes, "determi- nar la estructura de la ad- ministración nacional me- diante la creación de Minis- terios, Departamentos Ad- ministrativos y Estableci- mientos Públicos y fijar las escalas de remunera- ción correspondientes a las distintas categorías de em- pleos así como el régimen - de sus prestaciones sociales". En el ordinal 10. del mismo - artículo se da al congreso - competencia para "regular - los otros aspectos del servi- cio público, tales como los - contemplados en el artículo 62, 132 y demás preceptos - constitucionales; expedir los estatutos básicos de las cor- poraciones autónomas regio- nales y otros establecimien- tos públicos, de las socieda- des de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del estado, y - dictar las normas correspon- dientes a las carreras admi- nistrativa, judicial y mili- tar".

En armonía con esta refor- ma, la introducida en las fun- ciones que corresponden al

Presidente de la República (numeral 21 del artículo 120 de la Constitución) da a éste facultad para crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios y Departamentos Administrativos, lo mismo que los correspondientes a los rangos subalternos del Ministerio Público y la de fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes de que trata el ordinal 9o. del artículo 76 citado arriba y sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en las apropiaciones iniciales de la ley de presupuesto.

Esta reforma da mayor agilidad al gobierno para organizar la administración; pero al mismo tiempo, hace más efectivo el poder de control del Congreso. De otro lado, como los proyectos de ley a que se refiere el mismo ordinal sólo pueden ser presentados por el gobierno, se coloca en cabeza de éste la responsabilidad de conservar el equilibrio del presupuesto, sin comprometerlo con la proposición de gastos burocráticos excesivos.

Volviendo sobre el problema de las remuneraciones, recordamos que las de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del estado deberán ceñirse a reglas sujetas a la aprobación del gobierno, según el artículo 38 del Decreto Extraordinario 3130 de 1.968. Se buscará una mayor armonía, pues son grandes las discrepancias, no siempre justificadas, que hoy existen tanto en lo relativo a sueldos como a prestaciones sociales.

Advertimos atrás que uno de los más graves problemas de la administración pública en el mundo contemporáneo es el de poder reclutar y retener personal de alta calificación, frente a la competencia del sector privado interno y también de las oportunidades que se brindaban en el exterior. El decreto 2285 de 1968 (septiembre 2) fijó el régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, fijando 28 categorías, con sueldos de ingreso que van desde \$ 500.00 a

\$ 6.500, mensuales, y creando la prima de antigüedad. Estos sueldos y la prima mejoran la situación pre-existente; pero en las categorías más altas la remuneración total sigue siendo modesta en comparación con los sueldos del sector privado y aún con los corrientes en la mayor parte de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del estado. Esa la razón para la cual se estableció ( artículo 7o. del Decreto 2285 de 1.968) una prima técnica para ciertos cargos que deben ser señalados por la ley. La prima, conviene advertirlo, no es, sine embargo, inherente al cargo y debe asignarse en cada caso, con el cumplimiento de rigurosas formalidades, tomando en cuenta la experiencia, competencia especial o títulos profesionales de quien ejerza o se a llamado a ejercer el empleo. Se trata de un sistema nuevo, de no fácil aplicación y que es necesario aclimatar con prudencia. De todas maneras, él constituye un medio, menos arbitrario que otros a

que se venía apelando, para poder dar a ciertos funcionarios superiores una remuneración aceptable.

No deseamos terminar este aparte sin dejar expresa constancia del reconocimiento del gobierno para con el personal que lo ha venido acompañando y especialmente con aquél de muy alta preparación técnica o superior experiencia que ha abandonado muy halagadoras posiciones en la empresa privada o ha rehusado aceptarlas, para servir a la nación. El Es tado cuenta hoy con un cuerpo de administradores y técnicos muy satisfactorio, en casi todos los campos, y debe procurar conservarlo y aumentarlo. Nada habría más lamentable que dejar que quienes lo componen se aparten del servicio público ni nada más absurdo que combatirlo con la absurda alegación de que se ha entronizado una tecnocracia en lo que debe ser el reino exclusivo de los políticos o de sus seguidores. El Estado es hoy una gran empresa de desarrollo cuyo manejo exige conocimientos técnicos y especial preparación. Cierta-

mente al adoptar una decisión, la consideración de los factores técnicos debe complementarse con la de los aspectos políticos, pero la decisión política no debe tomarse, por lo regular, sin disponer de todos los datos e informaciones y del análisis científico que hayan realizado los especialistas. Así procura trabajar el presente gobierno, y así creemos que se debe seguir trabajando.

f). - El Decreto 3135 de 1.968 reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

Sobre esta materia cabe destacar la importancia que el gobierno concede a la clasificación de empleados públicos y trabajadores oficiales y a la conveniencia de que se entienda bien la diferencia entre el régimen jurídico aplicable a cada clase. El empleado está vinculado a la administración por una norma de derecho público cuya fijación es de la competencia de la ley. Para el trabajador oficial la regla es

el contrato de trabajo. No puede pretenderse que la norma de derecho público sea objeto de negociaciones o se la modifique en el texto de convenciones colectivas. Estas, de consiguiente, no pueden pactarse entre la nación y sus empleados.

El artículo 50. del citado decreto 3135 de 1.968 (diciembre 26) dijo: "Las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

" Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del estado son trabajadores oficiales; sin embargo los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser de sempeña

das por personas que tengan la calidad de empleados públicos".

Es tarea que debe cumplirse dentro del plazo señalado en los decretos de la reforma administrativa, la de diferenciar con acierto a los empleados públicos de los trabajadores oficiales en los establecimientos públicos y en las empresas industriales y comerciales del estado. Ha existido una gran confusión que permitió la celebración de convenciones colectivas con empleados, y éstos se colocaban así al margen del derecho público para colocarse bajo las normas de un contrato laboral. El actual gobierno ha luchado contra esa confusión y estima que lejos de permitirla, es indispensable acabar de disiparla por entero. Está de por medio la organización misma del Estado y la estructura toda de la administración que no puede sustraerse de poder legislativo para dejarla a la merced de periódicas negociaciones. Sabemos que contra esa actitud del gobierno se han levantado resistencias, pero recomendamos encarecidamente

que se le apoye si se quiere que la organización estatal no quede expuesta a la anarquía.

El régimen prestacional que consagra el Decreto 3135 es bastante amplio, y no es el caso de entrar a examinarlo en detalle. Algunas prestaciones (sueldo durante las vacaciones, auxilio funerario) se pagan directamente por el tesoro público; otras, por las entidades de previsión. El decreto creó una pensión especial de retiro por vejez, diferente de la jubilación, para las personas que no teniendo derecho a esta última sean retiradas del servicio al cumplir los 65 años y carezcan de recursos para su congrua subsistencia. Sobre este punto, como sobre otros relacionados con las prestaciones, deberán dictarse reglamentos complementarios.

Queremos llamar la atención de ustedes y del país en general sobre la importancia que reviste el que las obligaciones que para el estado se derivan de las leyes sobre prestaciones sociales de los

empleados públicos y trabajadores oficiales tengan un respaldo financiero técnico y cuidadosamente establecido. Hasta ahora, las cosas no han sucedido así. Como es bien sabido, hay moras en la atención de aquellas prestaciones, y la posición de las diversas entidades de previsión, con raras excepciones, es deplorable desde el punto de vista económico e implica una carga creciente y de magnitud difícilmente cuantificable sobre el tesoro público. La reforma constitucional, al reservar al gobierno la iniciativa sobre prestaciones, ha puesto un freno saludable. Pero a él debe corresponder por parte del ejecutivo una política prudente sujeta a planes cuidadosos, que sea a un mismo tiempo eficaz en la protección contra los riesgos y exenta de inspiraciones demagógicas. Los artículos 10 a 40 inclusive del decreto 3135 obedecen a ese criterio y ya se está comenzando a examinar la mejor manera de desarrollarlos. No orientamos a integrar las diversas entidades de previsión y a preparar el terreno para incorporarlas luego, sobre sanas bases fina-

cias, al Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Todo esto reviste máxima importancia; el ejemplo de lo que por falta de una sana política sobre estas materias ha acontecido en otros países debería tenerse siempre presente.

g). - A la línea de conducta que venimos recomendando responde cabalmente el decreto 3118 de 1.968 (diciembre 26) "por el cual se crea el Fondo Nacional del Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones". Es evidente que el gobierno gozaba de facultades para dictar este estatuto, puesto que la ley 65 de 1.967 se las dió "para fijar el régimen de prestaciones sociales" y para acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieren para el mejor cumplimiento de sus fines. El auxilio de cesantía es una prestación social y la manera de formar las reservas para cubrirla cae de lleno dentro de la facultad de fijar el ré-

men prestacional. Como resulta claro también que cuando la ley 65 habló de descentralizar oficinas de la administración para el mejor cumplimiento de sus fines, se estaba refiriendo a la descentralización de funciones de las oficinas existentes y a su mejor repartición. La liquidación y pago de cesantías es una función cuyo ejercicio debía reglamentar en organismo distinto al que venía ejerciéndola, tal como se juzgó conveniente hacerlo.

El artículo 2o. del citado decreto 3118 señala los objetivos del Fondo Nacional de Ahorro y basta leerlo para comprender la importancia que tiene la creación de este organismo. El texto de ese artículo dice así:

" En la administración del Fondo se tendrán en cuenta los objetivos que a continuación se enumeran, los cuales servirán también como criterio de interpretación de las disposiciones del presente decreto :

" a) Pagar oportunamente

el auxilio de cesantía a empleados públicos y trabajadores oficiales;

b) Proteger dicho auxilio contra depreciación monetaria mediante el reconocimiento de intereses sobre las sumas acumuladas a favor del empleado o trabajador.

c) Contribuir a la solución del problema de vivienda de los trabajadores del estado;

d) Contribuir a la mejor organización y funcionamiento de los sistemas de seguridad social y a la futura organización de sus servicios;

e) Saldar el déficit actual por concepto de cesantías del sector público y establecer sistemas adecuados y reservas suficientes para atender oportunamente el pasivo a cargo del estado por tal concepto, y

f) Promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación no inflacionaria de proyectos de --



especial importancia para el desarrollo económico y social".

El establecimiento del Fondo está representando para el actual gobierno un sacrificio ingente en esta vigencia fiscal. Pero creemos que el futuro de nuestra organización económica justifica que ese esfuerzo se haga. El Presidente de la República habló repetidas veces, antes y después de ser elegido, de la necesidad de crear en Colombia nuevas formas de capitalización social, una capitalización que no debe seguir necesariamente las formas del capitalismo individualista, aunque tampoco las excluye, y puede progresar paralelamente con éstas. El programa de los 40 contemplaba ya la materia relacionada con la utilización de las cesantías, no sólo para el sector público sino para el sector privado y todo el mundo reconoce que un desarrollo económico más acelerado, como es el que evidentemente necesitamos, exige más altas tasas de ahorro y capitalización. Las ha buscado el

gobierno, ya aumentado la proporción de gastos de inversión en los presupuestos; ya por virtud del sistema escogido para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte a través del Instituto Colombiano de Seguros Sociales; ya por la institución del Fondo Nacional del Ahorro que se propuso inicialmente para ambos sectores, el público y el privado, y que, desgraciadamente tropezó con prejuicios e incompreensiones que esperamos vayan desapareciendo.

Anotamos de paso que la capitalización privada ha recibido también impulso con una revisión realista en el tipo de interés de las cédulas del Banco Central Hipotecario, revisión que, junto con las disponibilidades provenientes de los bonos de valor constante en que se invierten algunas de las reservas de los seguros sociales, permitió el gran ensanche de las construcciones en los últimos tiempos. La abolición del mercado de cambio libre, cuyo mantenimiento aparecía cada vez más absurdo para una economía tan frágil en sus relaciones

externas, creemos que ha contribuido en no pequeña escala a la capitalización interna. Pero estamos convencidos de que ésta necesita incrementar mucho más; la tasa registrada en los últimos tiempos. Este aspecto resulta fundamental para emitir un juicio sobre la creación del Fondo Nacional del Ahorro. Por el momento, sin embargo, queremos hacer hincapié en lo que dicha creación significa como paso preliminar y necesarísimo en el saneamiento de las instituciones nacionales de previsión y para preparar una eventual integración en el campo de la seguridad social;

h). - Volviendo sobre el conjunto del régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y trabajadores oficiales, debemos advertir que, en nuestra opinión, el que se ha venido formando acumulativamente por leyes expedidas en distintas épocas y que el decreto 3135 de 1.968 compiló con algunas modificaciones que se juzgaron necesarias y posibles, no obedece a una buena ordenación; no es,

en manera alguna, la mejor solución dentro de los recursos disponibles. Naturalmente, en estas materias son difíciles los cambios de fondo; pero está previsto que se estudien, y se están estudiando, al compás con los que debemos introducir en los sistemas de seguridad social para abarcar una población más numerosa en lo que a ciertos riesgos se refiere. Así por ejemplo, conviene examinar si la prima de enfermedad o el pago del subsidio familiar son más útiles que un seguro de enfermedad para las familias de los servidores públicos.

i). - El gobierno, está entre tanto, realizando un gran esfuerzo financiero para dar cumplimiento a leyes sociales que no lo habían tenido, como el pago del subsidio familiar, y para atender a reajustes y prestaciones que se aprobaron antes de esta administración sin una base financiera seria; compatibilidad de cesantías y jubilaciones; reajustes de pensiones de jubilación con una peligrosa fórmula de equivalencias; el llamado "salario triple - dominical", etc. De otro lado,

do, el Decreto 3129 creó el servicio de bienestar social para los servidores del estado. Dicho servicio se comienza a organizar aprovechando experiencias tan satisfactorias como las del servicio de bienestar social de la policía. Esperamos que los frutos de esta iniciativa empiecen a verse muy pronto. Uno de ellos será la fundación de un gran club recreativo y deportivo en la capital de la república donde se concentra el mayor volumen de empleados oficiales".

.....

.....

.....

" Es fácil apreciar el intenso y metódico esfuerzo que debe realizarse para que todo eso adquiera una organización lo más perfecta posible; para que se cumpla una acción fecunda dentro de los limitados recursos disponibles; para que no se pierda la unidad de acción y se ensamblen los planes parciales den

tro del plan general de desarrollo económico y social. La Reforma Administrativa consagrada en los decretos dictados con fundamento en la Ley 65 de 1.967 son el punto de partida de una gran obra de transformación para cuyo cumplimiento hemos demandado la cooperación activa de los partidos. Tenemos el convencimiento de que se han echado bases sólidas aunque, sin duda, el tiempo nos irá mostrando la existencia de vacíos o equivocaciones. Lo importante es proseguir, dar continuidad a la acción; infundir a ésta un dinamismo cada día más intenso".

.....

.....

.....

CARLOS LLERAS RESTREPO

Presidente de la República.

DOUGLAS BOTERO BOSHELL

Ministro de Gobierno.

EL ARCHIVO ORGANIZADO DE NUES  
TRA "CARTA ADMINISTRATIVA " LE  
SERVIRA PARA FUTURAS CONSULTAS.

DIRIJASE A LA CARRERA 6a. No.12-64

OFICINA No. 701 - Teléfono 34 00 37.