

LA REFORMA ADMINISTRATIVA *

Capítulo obligado del derecho administrativo colombiano moderno es el estudio de la llamada reforma administrativa. Con ese nombre se designa un esfuerzo realizado en el país en el sentido de adaptación de la estructura administrativa a las exigencias de su crecimiento y la complejidad de la vida estatal, así como de corrección de una serie de vicios que existían —y desafortunadamente siguen pesando sobre la actividad gubernamental.

A) *Antecedentes:*

Esquemáticamente presentados los vicios que han afectado la marcha administrativa del Estado colombiano, similares a los que ofrecen otros países colocados al mismo nivel de subdesarrollo, son los siguientes: predominio de la influencia política en la designación de funcionarios públicos, inadecuada repartición de funciones entre las diferentes agencias estatales y la “burocracia”.

La preeminencia del factor político en la selección de los servidores del Estado ha sido consecuencia de entender el presupuesto nacional como botín del partido victorioso en las elecciones. Este fenómeno, conocido en los Estados Unidos de Norteamé-

* Del libro “Derecho Administrativo General”, que aparecerá próximamente.

rica con el nombre de “spoils system”, traduce el propósito del partido vencedor de llevar a los cargos públicos a personas adictas a su credo o acreedores de servicios políticos, desalojando, consecuentemente, a los antiguos empleados. Frecuente era ver en el país cómo el cambio del partido de gobierno implicaba el cambio de la mayor parte de los funcionarios, con los riesgos que eso creaba en relación con la preparación de nuevos empleados, la suspensión de actividades y las situaciones de injusticia social. No era el deseo de renovar la capa burocrática dirigente, de “ver caras nuevas en los automóviles oficiales”, como dijera un célebre político, sino repartirse entre los ganadores las prendas presupuestales. La ley 165 de 1938 y la 19 de 1958, al buscar la organización de la carrera administrativa, han querido abolir este sistema pernicioso.

La inadecuada repartición de funciones es consecuencia de la mala localización de las tareas administrativas en organismos o dependencias donde es impropio tenerlas y suele producir una duplicación en el cumplimiento de las mismas con grave carga para el fisco nacional. Como no se planea suficientemente la creación de nuevos cuerpos administrativos, ni se medita suficientemente la tarea que se les encomienda, resultan funciones compartidas o dobladas.

La burocracia no es solamente el conjunto de servidores públicos, sino que la palabra ha derivado hacia sentidos peyorativos, para indicar los vicios que se localizan en el manejo de las cuestiones estatales por razón del comportamiento de esos funcionarios. En este punto los aspectos criticables son numerosos pero apenas habremos de referirnos a algunos. Uno primero es la multiplicación ilógica de los trámites que deben cumplirse para obtener una decisión administrativa: sellos, copias, recibos, firmas, paso por distintas oficinas, etc. y que el lenguaje común ha denominado “papeleo”, sistema absurdo que puede conducir a aborrecer la gestión estatal, a cargar excesivamente los costos de cualquier diligencia oficial y a hacer desistir a los ciudadanos de peticiones legítimas ante la dificultad y lentitud en obtener respuesta. Un segundo vicio que puede mencionarse es la parsimonia administrativa, esto es, la espera indefinida de la resolución de un asunto propuesto a la administración, bien sea por virtud del “papeleo” o de la falta de capacidad de decisión de los funcionarios y el temor a asumir responsabilidades, que van concentrando irracionalmente en al-

gunos agentes públicos tal cantidad de tareas que es humanamente imposible que atiendan oportunamente. Este último renglón de desviación administrativa tiene aspectos superables a corto plazo, como son aquellos que obedezcan las recomendaciones de la técnica administrativa, pero otros, en cambio, son difíciles de corregir puesto que reflejan falta de preparación de los funcionarios, hábitos psicológicos muy arraigados.

B) *Los instrumentos de la Reforma Administrativa:*

Indudablemente el nuevo clima político instaurado por la reforma constitucional de 1957 se ha convertido en el soporte de los propósitos tendientes a la mejor marcha de la administración. Una concepción de la vida política más civilizada, la tregua que el sistema de la paridad ha impuesto a la lucha partidaria, coincidiendo con la conciencia de la realidad económica y social del país y la ola de técnicas nuevas en la administración, han permitido cumplir un esfuerzo que quizás en otra oportunidad histórica se hubiera revelado vano desde el comienzo.

Muestra primera de ese espíritu es el establecimiento de la carrera administrativa, separada del ajetreo político, con las valiosas consecuencias que ella puede tener en cuanto a una mejor capacitación de los servidores públicos y una mayor eficiencia de la actividad estatal.

El primer paso constitucional se vio seguido de la expedición de la Ley 19 de 1958, uno de los estatutos más importantes que se hayan dictado en el país y que encierra una concepción muy actual del Estado colombiano y que, de llegarse a cumplir a cabalidad, significaría un gran avance en la estructuración de los equipos gubernamentales y un progreso en la atención de las necesidades ciudadanas.

Junto con las normas complementarias, dictadas en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la misma ley, la Ley 19 de 1958 contiene los objetivos y principios de la reforma administrativa y que se van a reseñar brevemente: "La reorganización de la Administración Pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públi-

cos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo".

Como desarrollo de esos objetivos y como principios constitutivos de la reforma administrativa se pueden señalar los siguientes:

a) La carrera administrativa, de que se tratará más tarde.

b) La organización de la planeación.

Consecuencia es de la reforma administrativa, la creación del Consejo Nacional y el Departamento Administrativo de Planeación, y las funciones que les fueron entregadas y que fueron citadas al estudiar estas dependencias. La presentación sencilla de la idea de planeación, o de planificación, que resume las metas de las disposiciones de la Ley 19 de 1958 en la materia, es la de la necesidad de estimar los recursos económicos y humanos del país, para emplearlos adecuadamente, en forma que los gastos que se hagan correspondan a verdaderas necesidades y su empleo sea beneficioso para la elevación de la potencialidad económica de la nación y mejor estar de sus habitantes, reemplazando la improvisación por el cálculo.

En el Artículo 3º de la Ley 19 de 1958 aparece la idea de los planes cuatrienales de inversiones públicas que deban desarrollarse con recursos del presupuesto nacional, que presidan la acción gubernamental, eco del sistema que se ha adoptado inicialmente en las economías colectivistas y que luego se ha trasladado a los países occidentales con resultados muy halagüeños para su desenvolvimiento económico y social.

En ese mismo texto se prevé a cargo del Departamento Administrativo de Planeación la obligación de impartir instrucciones a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Institutos y otras Entidades semipúblicas, lo mismo que a los Departamentos y Municipios, para la organización de las oficinas encargadas de la planeación de los distintos aspectos de las inversiones públicas, y prescribir las normas técnicas que deban seguirse para la preparación de cada proyecto en particular, conforme a la naturaleza de la respectiva inversión.

Igualmente, se dispuso la creación de oficinas de planeación en ministerios, departamentos administrativos, institutos y entidades semipúblicas, a juicio del gobierno, para preparar planes parciales, de estudiar el ritmo y orden de las inversiones públicas y de revisar y coordinar los distintos proyectos cuya ejecución corresponda a la respectiva entidad.

c) La reorganización de los Ministerios y Departamentos Administrativos.

En desarrollo de los enunciados de la Ley 19 de 1958 y de las facultades extraordinarias en ella contenidas, el Presidente de la República dictó el Decreto N° 550 de 1960, ya comentado, en que sienta los principios fundamentales de la organización de las principales dependencias nacionales. Este Decreto fue seguido de los particulares de reestructuración de los ministerios y los departamentos administrativos, en que se dispone concretamente la organización de cada uno de ellos y las funciones que corresponden a las distintas divisiones.

En el Artículo 6º del Decreto 550 se confirma la norma de que al Gobierno compete la adopción de la política y planes de acción de los servicios que dirigen sus distintos componentes, y que a los establecimientos públicos y demás entidades con autonomía administrativa solo corresponde el cumplimiento o desarrollo de los planes adoptados por aquel. Esta disposición tiende a hacer una distribución racional de trabajo entre los directivos del gobierno y los establecimientos públicos o empresas estatales, dejando a los primeros la tarea de la orientación general, de los estudios, de la programación a grande escala, mientras que a los segundos toca convertir en realidad tales inspiraciones, como órganos que son de ejecución. Frente a la temporalidad de los ministros y a la multiplicación de establecimientos públicos tal reparto es eminentemente saludable, más infortunadamente son contados los equipos ministeriales que tengan suficiente capacidad y conocimiento de los problemas públicos que les permita cumplir esa misión delicada, y con mayor frecuencia se les ve andar a la deriva en relación con los establecimientos públicos, por falta de capacidad de los ministros o por la incidencia de la cosa política en sus despachos. De todos modos —el artículo citado lo contempla expresamente— los planes de acción deberán ajustarse a los programas generales de desarrollo y a los planes cuatrienales de inversión.

Además de lo anterior, es reflejo del propósito de planeación en la actividad de los ministerios y departamentos administrativos lo preceptuado por los artículos séptimo y octavo según los cuales las actividades de éstos se realizarán de conformidad con una planeación sistemática y un sistema de control que permita verificar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los planes, programas de trabajo y la comparación del rendimiento con normas de tipo de productividad, fuera del deseo consignado en los Artículos once y doce de que las dependencias nacionales se integran racionalmente y constituyan unidades de administración económicas para el tesoro público y expeditas para el público.

Conforme a las previsiones de la Ley 19 de 1958, el Artículo 9º del Decreto comentado ensaya un sistema de reparto de funciones entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales. A las primeras deja la parte de planeación o normatividad, a las segundas la gestión general de todos los servicios dentro de sus respectivos territorios y a las últimas la realización de dichos programas. La distinción de funciones de planeación, administración y ejecución que aquí se propone es bastante teórica, difícil de llevar a la práctica, lo cual hace bastante irrealizable esa división de trabajo, sin contar con que la exigüidad de los recursos humanos y económicos de los departamentos y municipios puede hacer completamente nugatoria la medida. El procedimiento contemplado para regular las relaciones entre las distintas porciones del organismo estatal con ocasión de la “desconcentración de funciones administrativas” es el del contrato, en el cual se precisarán los límites de las funciones de cada entidad. El sistema aquí proyectado no ha tenido mayor repercusión, aunque es necesario no olvidar el Decreto 2703 de 1959 por el cual se traspasaron competencias nacionales de los ministerios a las gobernaciones y que ya fue comentado dentro del tema de la desconcentración.

Los ministerios y departamentos administrativos fueron reorganizados siguiendo los lineamientos indicados en ese texto general por medio de los decretos que son base de su estructura.

d) De la creación de la Escuela Superior de Administración Pública.

La Ley 19 de 1958 creó la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y autorizó al Gobierno para reglamentar

sus programas, organización y funcionamiento. En obediencia a tal mandato el gobierno nacional expidió el Decreto 350 de 1960 y en él se dijo que la Escuela es un establecimiento público dedicado a la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública, y en particular, la preparación y capacitación del personal que requieran los servicios del Estado.

La administración de la Escuela corresponde a un Consejo Directivo formado por los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dos consejeros nombrados por el Presidente de la República, uno libremente y otro de terna de rectores presentada por la Asociación Colombiana de Universidades, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil o sus delegados, y a un Director nombrado por el Consejo. La Escuela recibe auxilios presupuestales del Estado, está sometida a la revisión de cuentas de la Contraloría General de la República y está autorizada para expedir programas de enseñanza, creación de institutos y centros de especialización necesarios, expedir títulos de idoneidad y certificados de estudios y coordinar sus actividades con otros establecimientos docentes y el Servicio Civil.

La Escuela ha contado con asesoría extranjera brindada por organismos como las Naciones Unidas, interesados en la mejora de la administración pública y ha recibido la visita de eminentes profesores extranjeros que han venido a dirigir cursos o conferencias. Hay una influencia francesa muy benéfica en cierta orientación de la Escuela bien sea en programas, profesores o por el estímulo que ha creado en Colombia la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia, organismo que ha preparado los cuadros directores del equipo gubernamental francés, soporte de la acción estatal, aún en aquellos años de tan repetidas crisis políticas, y de gran renombre internacional.

La escuela tiene en la actualidad una Facultad de Ciencias Políticas, un Instituto de Administración General, un Instituto de Administración Social y uno de Asuntos Internacionales; también ha organizado con cierta frecuencia cursos de capacitación para el personal al servicio del Estado.

e) La creación de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.

El Decreto N° 550 de 1960, que fundó esta oficina adscrita al despacho del Presidente de la República, le asignó las siguientes funciones: hacer los estudios y proponer las medidas tendientes a asegurar la mejor organización y el más eficiente funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Poder Público, velar por el cumplimiento de la reforma administrativa y su desarrollo, realizar estudios y formular recomendaciones sobre los sistemas y procedimientos administrativos, a fin de asegurar su progresivo mejoramiento técnico, y de acelerar y racionalizar, en consecuencia, el despacho de los negocios públicos, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 19 de la Ley 19 de 1958. Posteriormente, el Decreto 1709 de 1960 precisó las funciones y las repartió dentro de las divisiones de la Secretaría.

Es de advertir que el nombre de Secretaría para designar un conjunto de servicios no es muy de uso en el país, pues se ha preferido el de Ministerios o Departamentos Administrativos, aunque el primero es muy propio del régimen presidencial, tal como puede verse en los casos de Méjico y de los Estados Unidos de Norteamérica. En las oficinas adscritas a la Presidencia de la República, en cambio, el nombre es de recibo, pues existió una Secretaría de Asuntos Parlamentarios, suprimida por el Decreto 550, y la Secretaría General de la Presidencia de la República conserva tal nombre aunque convertida en Departamento Administrativo, así como también funciona la Secretaría Privada.

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración inició trabajos con mucho impulso, y por cuanto en Colombia no había mayor número de personas expertas en los menesteres de la administración realizó una buena labor de capacitación de personal en el extranjero. De una fecha a esta parte la Secretaría ha perdido su vigor y buena parte del personal ha abandonado su sede para ir a trabajar en la empresa privada, para confirmar el principio de que el Estado colombiano sigue siendo el gran preparador y entrenador de cuadros altos del sector privado.

C) *La situación actual:*

Sin que el balance sea completamente negativo puede afirmarse que son escasos los resultados de la reforma administrativa. El análisis no incumbe directamente a este curso, mas van a presentarse algunas opiniones que parten de la base de la bondad

de los textos que han servido de marco a la reforma y a la existencia de factores adversos a ella.

El país tiene en los principios contenidos en la Ley 19 de 1958 y en el Decreto 550 de 1960 y demás normas complementarias un haz de reglas de vida administrativa muy aptas para modernizar su máquina gubernamental, pues consultan la técnica y la experiencia. Mas al lado de las dificultades que comporta la implantación de nuevos métodos de trabajo, que chocan contra viejos resabios y prejuicios, la reforma administrativa se ha visto recortada en su alcance por factores de naturaleza diferente: personal no suficientemente capacitado, bajas remuneraciones, intronización política e inconstancia gubernamental.

Es evidente que cualquier cambio de importancia en el funcionamiento del Estado supone la presencia de un personal competente para realizarlo. En los países subdesarrollados, desafortunadamente, las necesidades de transformación son tan urgentes que no dan tiempo para la formación del equipo requerido. Quizás el personal directivo de Planeación, del Servicio Civil y de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración, por la prisa en poner en marcha sistemas bastantes desconocidos en el país, no ha tenido suficiente preparación para orientar con seguridad las nuevas metas de la actividad gubernamental colombiana. Esfuerzos de consideración hace el fisco nacional en la formación de personal generalmente joven, que llega a esos cargos, pero las mejores condiciones económicas que ofrece la empresa privada a los elementos que se van destacando hace desertar buena parte del personal. Este factor de remuneración del trabajo no ha permitido mayor renovación en los cuadros de funcionarios de los ministerios ya que las personas más preparadas no tienen buen aliciente económico en presentarse a los concursos del servicio civil que abren la puerta de la carrera administrativa, pues el ejercicio independiente de sus profesiones o la retribución de servicios que tienen en el sector privado las retienen. A este factor limitante del remozamiento de cuadros administrativos se une la pretensión de los funcionarios ya existentes de conservar sus empleos mediante la celebración de pruebas fáciles que los entronquen en la carrera administrativa de manera definitiva.

Las presiones políticas y regionales no han estado ausentes de la lucha. La designación por concurso y competencia de funcionarios públicos choca contra los intereses políticos y regiona-

les que quieren ver representantes suyos en los puestos de influencia del Estado. Para ciertos políticos es duro ver que se pierde ese gran filón de su prestigio como era el ofrecimiento de determinados empleos y por ello es lógico, aunque censurable, que hayan pretendido abolir el sistema de la carrera administrativa con proyectos de ley que, afortunadamente, no han tenido éxito en el Congreso. La división de los partidos políticos en fracciones con intereses electorales opuestos, de otra parte, ha dificultado la tecnificación de la administración, pues cualquier decisión o nombramiento tiene que estar sometido a la evaluación electoral y de ventaja de un grupo sobre otro.

La inconstancia gubernamental también es causa del deterioro de la reforma administrativa. Especialmente los organismos jóvenes, que cumplen programas que no son los rutinarios del Estado, requieren el apoyo de las altas autoridades del gobierno y si este no se produce, sus directores pueden entender que el silencio es signo de reproche o censura. En este punto es preciso anotar el gran contraste que ofrecen los dos gobiernos del Frente Nacional; mientras el primero creó los organismos de la reforma, les indicó sus primeros pasos y estuvo siempre atento para estimularlos y controlar sus ejecutorias, el segundo ha tenido organismos importantes en interinidad, o confiados a personas que no parecen las más indicadas y, en todo caso, relegados, sin figuración en la lista de sus preocupaciones, con lo cual se les ha causado grave daño o desánimo.

Otros factores que contribuyen a nublar el panorama administrativo nacional no proviene de los actos o abstenciones mencionados, sino de ciertos vicios inherentes a la mentalidad de los funcionarios públicos que son difíciles de desarraigar y que pueden derivarse de defectos de formación.

Uno de los más visibles es la falta de información sobre la totalidad de las actividades que cumple una oficina. Generalmente los empleados conocen lo que les corresponde hacer, mas si se les indaga sobre cosas vecinas manifiestan una completa ignorancia. Este seccionamiento hace dispendiosa al ciudadano la labor de consulta e información ante las entidades administrativas y difícil la promoción de empleados a cargos de mayor radio de acción. Próxima a esta deficiencia se encuentra la falta de capacidad de decisión de que adolecen muchos agentes públicos, que no les permite resolver asuntos o proponer solucio-

nes concretas, con lo cual el trabajo se va acumulando hacia las capas superiores de la administración en forma que desafía a veces cualquier capacidad de trabajo.

Se observa con mucha frecuencia en la administración la ausencia de capacidad ejecutiva, esto es, la facultad de tomar las cosas teóricas y hacerlas convertir en realidades. Por eso en ocasiones hay una teoría de determinado servicio completamente distinta de la atención real del mismo, y leyes que quedan inscritas en el papel pues falta talento operativo para hacerlas vivir prácticamente. Esta capacidad especial de “materialización”, si así puede decirse, no está muy difundida entre las estructuras humanas de la administración colombiana, mas es común a la empresa privada, y eso explica las diferencias de actuación que las caracterizan y que son del dominio público. Generalmente los empleados a quienes se dirigen los ciudadanos no ven sino “problemas” en las peticiones que les presentan, olvidando que necesariamente deben existir cuando ellos han sido nombrados para resolverlos y no simplemente para anotar su existencia, o para presentar soluciones a los superiores para que ellos escojan la que aparezca más aconsejable.

Otro factor eminentemente negativo es cierta “frustración” profesional que se observa en determinados sectores del personal de funcionarios y que conduce rápidamente a su “burocratización”. La raíz de este mal está en la Universidad, pues resulta que en la época actual y desconociendo la tremenda transformación que en ese campo se ha producido, se enseñan las profesiones como si estas fueran todavía “liberales” y con marcada inclinación hacia su ejercicio independiente. Pero, como es constante del progreso económico y social, el proceso de “burocratización” de las carreras, o “socialización” como también se ha llamado —lo cual significa que es cada día menor el número de personas que pueden tener su consultorio, bufete u oficina particular y no trabajar en algún servicio estatal— destruye o limita considerablemente las posibilidades de vida profesional independiente y va llevando a los graduados hacia los cargos públicos. Ese cambio de sistema de vida, el paso de supuestas ganancias ilimitadas e independencia total hacia otro que ofrece remuneración escasa y conocida, dependencia de trabajo y disciplinaria, frustra las ilusiones de quienes han egresado de la Universidad y no les permite ver que la dedicación al Estado, servidor de la comunidad, es el más noble empleo de sus conocimientos y de su

actividad, a la vez que sede de los más importantes asuntos relacionados con su profesión. Ese gran número de profesionales que, necesariamente, no puede abrirse campo independientemente, llega doblado por la vida y a través de influencias políticas o familiares a tocar a las puertas del empleo oficial, pero con sentimientos de derrota y no con altivez, dispuesto a estar allí solamente al tiempo necesario para superar la mala racha que lo obligó a “colocarse”. Ese grupo humano compara su remuneración con lo que su ilusión le hace pensar que serían sus ingresos de trabajo independiente y se siente mal pagado, no trabaja sino lo que estrictamente es necesario y de mala gana, no puede progresar porque su rendimiento es bajo y así se tiene creado ese gran handicap psicológico del “burócrata” y ese nocivo fenómeno social que es la “burocracia”.

Creo que una buena comprensión de las fuentes de trabajo profesional, en que forzosamente aparece el Estado como el mayor dispensador de oportunidades de trabajo, puede llevar, como en los países avanzados, a entender que el servicio a las entidades públicas es la forma normal de la actividad profesional, que no es índice de derrota sino de la transformación del país, que allí las gentes se pueden realizar humanamente y más que en el ejercicio independiente y que en dicho servicio se atienden intereses más generales y valiosos que los que resultan de la simple actividad privada. La Universidad está obligada a enseñar las causas de este cambio en el panorama de las carreras profesionales y a indicar a sus educandos cuál ha de ser la suerte económica de sus esfuerzos.

El reconocimiento de que la reforma administrativa no ha dado los frutos que se esperaban lo ha hecho el legislador mismo en la Ley 21 de 1963, puesto que en ella se consignan una serie de propósitos incluidos desde antes en la Ley 19 de 1958 y se autoriza al gobierno para tomar una serie de medidas que repiten los ideales de la reforma administrativa. La Ley 21 de 1963 en su Artículo Primero y con el ánimo de “buscar una adecuada estabilidad fiscal, económica y social; de proveer los recursos necesarios para la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social, y de reducir los gastos de funcionamiento de las entidades y dependencias nacionales, inclusive de los establecimientos públicos y los institutos descentralizados y autónomos, y sin suprimir el Servicio Civil ni la Carrera Administrativa... inviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias

para las materias que se van a mencionar”; “coordinar las estructuras y funciones y modificar los métodos, procedimientos y organización de dichas entidades, dependencias, establecimientos e institutos, con el fin de eliminar las duplicaciones de funciones que existan, adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades reales del servicio; suprimir o refundir los cargos que no fueren necesarios, fusionar o suprimir dependencias cuando exista duplicación de funciones o de servicios o cuando las conveniencias públicas lo aconsejen; procurar la igualdad de asignaciones en los empleados de igual categoría y funciones de las distintas dependencias oficiales y descentralizadas sin ocasionar incremento de los gastos. . .”

Fue también autorizado el gobierno para reformar las normas orgánicas del presupuesto nacional, con el fin de establecer un sistema adecuado de vigilancia administrativa, controlar el aumento de los gastos públicos y asegurar la eficaz ejecución del plan de desarrollo económico y social. En desarrollo de tales facultades el gobierno dictó el Decreto 1675 de 1964 que contiene las nuevas reglas sobre estos asuntos.

Dentro de esas normas se destaca el deseo de hacer cada vez más actuantes a los organismos de planeación en la formulación de la política de inversiones del gobierno. En el decreto mencionado se prevé la intervención del Departamento Administrativo de Planeación para elaborar un anteproyecto de distribución de cuotas de inversión entre los distintos ministerios y departamentos administrativos de acuerdo con el Plan de Inversiones Públicas; y el gobierno no incluirá en el presupuesto partida que no haya sido aprobada por el Departamento de Planeación. De otra parte, el decreto extraordinario número 1734 de 1964, también dictado en ejercicio de las facultades de la Ley 21 de 1963, dispuso que la Junta de Comercio Exterior, previo concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación, determinará periódicamente las prioridades que deban seguirse en el estudio y aprobación de las licencias de importación, reembolsables y no reembolsables.

Sobre este particular cabe comentar que las metas señaladas en el plan de desarrollo no se han cumplido bien por ser demasiado ambiciosas o por la angustia fiscal en que el país se ha debatido en los últimos años. Igualmente puede anotarse un defecto en la organización de la planeación, pues carente este

organismo de facultades de autoridad, no ha recibido de las agencias estatales la colaboración que es necesaria para cumplir los objetivos de la racionalización de la economía. Los organismos de planeación deben colocarse bajo la inmediata dirección del Presidente de la República para que a través del Jefe del Estado sus criterios se impongan al resto de la administración.

Las facultades extraordinarias de la Ley 21 de 1963 comprendieron también medidas de carácter económico vinculadas a la estabilidad, la mejor utilización de las reservas, de los recursos internacionales y para brindar estímulos a las exportaciones y la sustitución de importaciones. Las tareas aquí consignadas, que implican modificación de la Ley 1ª de 1959, han sido confiadas especialmente a la Superintendencia de Comercio Exterior.

Como punto final de modificaciones a la vida administrativa introducido por la Ley 21 de 1963 se indica la creación de la Junta Monetaria, organismo encargado de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que correspondían a la Junta Directiva del Banco de la República, en lo cual se ve el propósito de “oficializar” completamente el manejo de esos negocios, ya que en la Junta del Banco concurren representantes de entidades privadas. El Gobierno Nacional por medio del Decreto 2206 de 1963 desarrolló estos textos, fijó la composición de los miembros de la junta y su funcionamiento.

Como consecuencia de las facultades extraordinarias el gobierno dictó una serie de decretos que reorganizan dependencias de la administración pública, algunos de los cuales han sido citados en su oportunidad al momento de describir las organizaciones correspondientes. La precariedad de la reforma administrativa nos la muestran, se repite, los propósitos consignados en el Artículo 1º de la Ley 21 de 1963, y es el resultado de la distancia que siempre existe entre los postulados que se señalan como metas y las posibilidades de realización humanas. Pero, de todos modos, en lo que ha sido propuesto por el legislador y el gobierno, tiene el país no solamente un buen propósito nacional sino también una buena experiencia que puede emplear con fruto en ocasión más propicia.

En los primeros meses del segundo semestre de 1965, la pre-ocupación ha vuelto a surgir sobre la marcha de la administra-

ción pública; especialmente los aspectos de proliferación de organismos estatales, de ausencia de coordinación entre ellos, de aumento del número de empleados y de sus gastos, han abierto nuevamente la discusión sobre el funcionamiento del Estado colombiano. La crisis fiscal que padece el país y la reticencia de los contribuyentes a pagar más impuestos que fuera de desestimular la inversión solo vayan a aumentar el número de empleados oficiales, ha servido de acicate a la controversia.

A la Comisión Tercera Permanente del Senado ha llegado el Proyecto de Ley N° 207 de 1964, procedente de la Cámara de Representantes. El ponente de dicha comisión ha propuesto modificaciones al proyecto en cuanto a los instrumentos de acción, aunque manteniendo los objetivos generales que son: mejorar el funcionamiento de las entidades públicas, verter las economías que puedan lograrse hacia el impulso a la pequeña industria y a la reforma agraria.

El proyecto prevé una Junta Nacional de Simplificación de la Administración Pública con funciones relativas a la reorganización de las dependencias oficiales, mejores procedimientos y economía de gastos de funcionamiento; además, para que los departamentos, intendencias y comisarías reorganicen su administración y trabajen con planes previos, se subordina a la realización y prospectación de unos y otros, el otorgamiento de auxilios nacionales¹.

¹ Ver Anales del Congreso, martes 21 de septiembre de 1965, p. 1190. La lectura de la ponencia es de mucho interés porque contiene un panorama general del estado de la administración pública en Colombia.

CARLOS MARIO LONDOÑO M.

EVOLUCION Y FORMAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Naturaleza dinámica del Derecho de Propiedad

El derecho comunitario de uso de los bienes creados es un derecho fundamental y primario que requiere para su ejercicio y realización material, instrumento idóneo, que necesariamente no tiene que ser de naturaleza idéntica a la suya, sino, a lo sumo, similar. Esta adecuación se obtiene con el derecho de propiedad, que es un derecho natural de rango secundario, instrumental. Carácter que le proviene según Santo Tomás “de que es un derivado del derecho natural por raciocinio”. Mientras que el primario, el derecho comunitario de uso, proviene del hecho de la creación. Por lo tanto, el derecho de propiedad, como secundario que es, es un derecho *sometido, jerarquizado, funcional*. Es un derecho no para acaparar y retener y consolidar bienes, sino para libertar, ejercer y transmitir. Es un derecho en *movimiento* con caracteres positivos y esencialmente comunicable. Comunica el derecho primario a que sirve, y se comunica el mismo, por medio de la función social que le es propia. Por el ejercicio de ella hace partícipe de los bienes a quienes todavía no los poseen. Y los participa a lo largo del tiempo; es decir, coetánea, sucesiva y evolutivamente. Para las personas vivientes y para las porvenir. Y siempre al servicio del hombre. Por esto, económicamente, no debe sacrificarse una generación a otra, ni la vida