

331252  
e17.

ANALISIS AL DECRETO 98 DE 1973 QUE CREA LOS  
FONDOS REGIONALES DE CAPITALIZACION SOCIAL  
CON LAS CESANTIAS DE LOS TRABAJADORES PRIVA-  
DOS.-

44

Por:  
Humberto Carrascal Oserie

Trabajo presentado en cumplimiento parcial  
de los requisitos exigidos para optar al -  
título de Doctor en Derecho y Ciencias Polí-  
ticas.

S C I B  
00018782-1

34017

Cartagena, Colombia  
Universidad de Cartagena, Facultad de Derecho.

1973

UNIVERSIDAD --- DE --- CARTAGENA  
FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS POLITICAS

RECTOR: Dr. Pedro Pacheco Oserio  
SECRETARIO GENERAL: Dr. Alvaro Barrios Angulo.  
DECANO: Dr. Antonio Ostaud de Lafont.  
SECRETARIO: Dr. Julio Varela Escudero.

DEPARTAMENTO DE

PRESIDENTES HONORARIOS                      BIBLIOTECA  
Dr: Augusto Tineco Pérez. UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
Dr: Rafael H. de Lavalle.

PRESIDENTE DE TESIS  
Dr: Guillermo Guerrero Figueroa.

EXAMINADOR  
Dr: Julio Varela Escudero.

EXAMINADOR  
Dr: Virgilio Escamilla T.  
EXAMINADOR

Cartagena, Marzo de 1973.-

## D E D I C A T O R I A

A: Mis padres Teófilo y Petilia.

A: Mis hermanos Ramón, Jaime y Teófilo.

A: Ruth quien junto conmigo culmina este ideal.

C O N T E N I D O

Página

CAPITULO I.- GENERALIDADES..... 1

CAPITULO II.- BREVE RESEÑA HISTORICA..... 3

CAPITULO III.- FINES DEL DECRETO 98 DE..  
1973..... 7

CAPITULO IV.-POR QUE HA RECURRIDO EL GO-  
BIERNO A LAS CESANTIAS..... 9

CAPITULO V.- ENUMERACION DE LOS PRO Y LOS  
CONTRA DE LOS FONDOS DE CAPI-  
TALIZACION CON LAS CESANTIA  
PARTICULARES..... 11

CAPITULO VI.)ANALISIS DE CADA UNO DE LOS  
PRO..... 13

CAPITULO VII.ANALISIS DE CADA UNO DE LOS  
CONTRA..... 33

CAPITULO VIII.COMENTARIOS DE LOS GRUPOS  
DE PRESION..... 58

AHORRO O RESERVA..... 62

REPAROS DE PENALCO..... 64

CONTRA OPINION PUBLICA..... 66

BUROCRACIA Y DESCONFIANZA.. 69

PROPIETARIOS ECONOMIA NAL.. 71

CENTRALISMO ASFIXIANTE..... 72

CAPITULO IX. POSICION COMUNISTA..... 73

CAPITULO X. CONCLUSION..... 77

LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA  
LOS CONCEPTOS EMITIDOS EN LAS TESIS-  
TALES CONCEPTOS DEBEN SER CONSIDERA-  
DOS PROPIOS DE SU AUTOR.

CAPITULO I -

G E N E R A L I D A D E S

La iniciación del año de 1973 ha coincidido con una serie de acontecimientos políticos, económicos y sociales, cuyo balance no es posible prever todavía.

En Colombia, por ejemplo, nuestro Gobierno del Frente Social, que tiene como objetivo al hombre, estando incipiente el año nuevo, dictó el Decreto 98 de 1973 por el cual se crean "Los Fondos Regionales de Capitalización Social" con las cesantías de los trabajadores particulares o del sector privado. De inmediato surgieron resistencias inesperadas contra la medida gubernamental; las críticas saltaron a granel, tanto de la parte del capital (los empresarios) como de la clase obrera. Pero a nuestro parecer se quiere combatir con vaguedad lo que ellos llaman vaguedades.

Superficialmente en la mayoría de los casos, con poco estudio y mucha pasión, la crítica se ha abatido sobre el Decreto 98 de 1973 de Enero 22. Se ha presentado una montaña de sofismas, lo que nos demuestra una vez más como somos ligeros en el juicio y de superficiales en el análisis de ciertos hechos, como nos vamos por las ramas sin examinar a conciencia la realidad íntima de cada fenómeno.

Me propongo ante la situación expuesta, con modestia hacer un examen juicioso, profundo, serio y científico sobre el montado. Dicho análisis lo haré tomando en cuenta los aspectos : jurídico, político, social y económico de la medida del gobierno.

-----

## CAPITULO II -

## BREVE RESEÑA HISTORICA

----

Comienzo haciendo un poco de historia en consideración a que no hay nada más frágil que la memoria de las gentes.

Ya olvidaron que este Decreto controvertido y severamente juzgado, fue casi una realidad en el pasado. Sobre él se hicieron transacciones entre empleadores y empleados, y la opinión pública le dió su visto bueno cuando en ese entonces, se hicieron conocer su alcance y perspectivas. Ahora parece que todo esto se ha olvidado y a la sombra de ese olvido ha nacido la querrela pugnaz y la oposición cerrada.

El Decreto sobre cesantías ya había estado varias veces a punto de ser una realidad.

Colombia sufrió durante los años cua--



renta y a principios de la década del cincuenta, el virus de los Bancos Oficiales, que ahora en los años setenta, ha venido a cambiarse por el de Institutos descentralizados o Establecimientos públicos o empresas comerciales o de economía mixta.

Efectivamente, el doctor Mariano Ospina Pérez, en el año de 1945, pensó en establecer un Banco con las cesantías de los trabajadores. Parece que la resistencia de los empresarios lo hizo desistir y acaso influyera también la mala suerte final de su Decreto Extraordinario sobre la participación de los obreros en las utilidades de las empresas, cuando al levantarse el Estado de Sitio, declarado a raíz del 9 de Abril y volver a reunirse el Congreso, el Decreto no tuvo acogida y por lo tanto no pudo convertirse en ley de carácter permanente.

La idea de las cesantías como forma de capitalización social, siguió viaje, cuando en la época del dictador Rojas Pinilla, los influyentes de turno, trataron también de crear un Banco con las cesantías de los obreros. Esta era una solución sustitutiva de la propuesta que el doctor Laureano Gómez, totalitario y falangista, pensaba llevar ante la Asamblea Nacional Constituyente, dentro de un Proyecto de reforma constitucional que no sólo contemplaba la intervención en el ahorro, sino que además consagraba el delito de opinión (esto como anotación al margen).

Así que sobre los fondos de las cesantías no hubo acuerdo en el pasado: el doctor Ospina recogió su idea; al doctor Gómez, le fracasó su ansiada reforma constitucional, y al General Rojas Pinilla no le prosperaron sus tesis y

sus sistemas de gobierno, debido al "golpe de opinión" al que principalmente contribuyeron los empresarios privados.

Durante el período de la presidencia del doctor Lleras Restrepo, se archivó este proyecto en el Congreso porque se pensó que no era constitucional, ni conveniente, ni oportuno.

-----

CAPITULO III -

"FINES DEL DECRETO 98 DE 1973"

Mediante tal Decreto, el gobierno se

-propone con desmesurado intervencionismo,

crear un fondo de capitalización social descom

puesto en cinco centros ubicados según parece

en las ciudades de : Bogotá, B/quilla., Medellín,

Cali y B/manga., utilizando las cesantías del sec

tor privado adelantará intensos planes de desarro

llo en beneficio de la comunidad. Los trabajado--

res por su parte tendrán asegurado el pago de su

cesantía, el que pueden solicitar incluso parcial

mente, pero no para fines precisos señalados en

la ley (compra vivienda, construcción o reparo);

previa la tramitación por cierto rígida que seña

la el Gobierno en su nuevo ordenamiento.

Las cesantías causadas y trasladadas del

sector privado a los fondos, ganarán interés tan

to para empresarios, como obreros.

-----

CAPITULO IV -

FOR QUE HA RECURRIDO EL GOBIERNO  
A LAS CESANTIAS?

La base de este Proyecto es sencilla :

El capital para el desarrollo es muy escaso, el ahorro nacional muy limitado. Hay que buscar nuevas fuentes para poder atender a la demanda creciente de crédito que el País necesita. El gran escollo de nuestro País ha sido precisamente la falta de fondos para emprender nuevas empresas y ampliar las existentes. La cifra colombiana en materia de ahorros, comparada con las de otros países latinoamericanos, es muy baja, no solo por las limitaciones del ingreso individual, sino también por carencia de organismos que puedan aprovechar ciertos recursos existentes.

Ante semejante situación el Gobierno decidió salirse del camino lento y parsimonioso de nuestra economía, buscando mayores posibilidades

para el país y su pueblo. So pena de afrontar un debate áspero e injusto el gobierno decidió tomar un nuevo recurso para la ampliación de la economía colombiana. Por ello fue por lo que el gobierno echó mano a las cesantías; porque la creación de los Fondos Regionales de Capitalización es una empresa grande, útil y benéfica para la financiación del futuro colombiano. Es una verdad escueta que no se pone en peligro las cesantías de nadie, ni se crea dificultades para su pago, ni amenaza a la industria, ni es el símbolo del Estado invasor por las economías privadas. (Autodefensa del Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo).

-----

CAPITULO V -

"ENUMERACION DE LOS PRO Y CONTRA DE LOS  
FONDOS REGIONALES DE CAPITALIZACION SO-  
CIAL CON LAS CESANTIAS PARTICULARES"

PRO

- 1o) Es un compromiso de los partidos del  
Frente Nacional.
- 2o) Tiene bases constitucionales.
- 3o) Beneficia el desarrollo económico del  
país.
- 4o) Es un paso de avanzada en favor de los  
trabajadores.
- 5o) El auxilio de cesantía sigue vigente.
- 6o) Descentraliza económicamente.
- 7o) Frena la descapitalización de las em-  
presas.
- 8o) Se garantiza el pago de las cesantías.
- 9o) Es consecuencia de un intervencionismo  
constitucional.



10) Paga interés a los obreros.

11) Es una idea madurada concienzudamente.

12) Da participación a los obreros en la dirección de los fondos.

CONTRAS :

1o) Es inconstitucional.

2o) Centraliza la economía.

3o) Descentraliza a las empresas.

4o) Dilata el pago del derecho a cesantía.

5o) Plantea un desmesurado intervencionismo estatal.

6o) Es una improvisación.

ANALISIS DE LOS PRO Y LOS CONTRA DEL FONDO REGIONAL DE CAPITALIZACION SOCIAL.

CAPITULO VI -

A) "ANALISIS DE CADA UNO DE LOS PRO"

lo) En un compromiso de los dos Partidos tradicionales del Frente Nacional:

El Decreto sobre constitución de los fondos regionales de capitalización social, corresponde a solemnes compromisos de los dos Partidos tradicionales y de los gremios con el Gobierno y en manera alguna afecta a las empresas o a los trabajadores. Es un irrenunciable compromiso del Frente Nacional.

Los cuatro administradores de este sistema han impulsado en diversas formas, la política de capitalización social y se han comprometido seriamente a ello. En el célebre compromiso de la casa de la moneda, los dos Partidos señalaron la necesidad de impulsar una política para vincular realmente a las clases po

pulares y media a la capitalización nacional.

2o) Tiene dos bases constitucionales.

El Decreto 98/73 sobre creación de fondos de cesantías, no es como pretenden algunos, una medida sin ningún respaldo legal o jurídico. El precepto constitucional que sirve de base al Decreto, es el tan mentado numeral 14 del Art. 120 de la Constitución Nacional, según el cual corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y Suprema Autoridad administrativa: "Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los Fondos provenientes del ahorro privado."

Como se ve claramente, el numeral 14 del Art. 120 faculta al Gobierno para intervenir "en las actividades de las personas" dedicadas a negociar con el ahorro ajeno. También salta a la vista que las cesantías son un ahorro de los trabajadores, y las empresas utilizan en sus inversiones esos ahorros que son privados. En atención a lo anotado y obrando dentro del marco constitucional, como debe procederse dentro de todo estado de derecho, el Gobierno nacional procedió a dictar el Decreto 98 de 22 de Enero de 1973.

3o) Beneficia el desarrollo económico del País.

El Gobierno nacional no puede cruzar se de brazos y hacerle la venia al Laisses faire Laisses passere, sino que por el contrario, debe poner en marcha toda su capacidad intervencionista y procurar enrumbar al país, al pueblo, por

un camino económico con futuro.

Con el Decreto 98/73, el Gobierno utiliza las facultades intervencionistas que le da la Constitución Nacional y ha puesto así en marcha con la creación de los cinco fondos regionales, un amplio plan de desarrollo de la comunidad en todos los niveles. Este desarrollo redundará sin duda, en un corto plazo en beneficio general de los asociados, primordialmente en la clase obrera y desfavorecida.

4a) Es un paso de avanzada en favor de la clase trabajadora.

Se sostiene que la creación de los fondos de capitalización es una "medida socialista" que implica un paso adelante en la lucha obrera. Se estima que el Gobierno del Frente Nacional se ha caracterizado por la ausencia

de principios y bases directrices y por haber actuado siempre con "planeación sin plan", lo que significa en buen cristiano que la economía colombiana ha sido siempre un monstruo informe que no obedece a teoría alguna. Por ello no están muy lejos de lo cierto, quienes afirman que es una medida socialista o lo que es lo mismo un paso de avanzada de la clase obrera, la cual siempre ha luchado por la existencia de un intervencionismo absolutista y la creación de los mencionados fondos de capitalización es el reflejo escueto de un totalitarismo desmedido aunque amparado constitucionalmente. Por todo lo dicho, desde el punto de vista de los trabajadores, el Decreto está siendo apoyado plenamente por las organizaciones obreras máximas del país, llegando incluso a acuerdos sobre las bases reglamentarias del Decreto en mención.

50) EL DERECHO DE CESANTIA SI--  
GUE EN VIGOR:

La expedición del Decreto 98 de 1973 provocó barrera y precipitud en los trabajadores en cuanto al cobro de sus cesantías. Una psicosis de peligro se apoderó de las gentes, los trabajadores temen que su cesantía se va a perder, que el Gobierno "se la va a robar" y se precipitaron a retirarla a cualquier costo. Muchos empresarios colaboran en esta carrera presentándose a que se produzca el retiro.

La verdad es que si bien es cierto, que el gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, se vió obligado a dictar la Resolución No. 295 para frenar la liquidación desmedida de cesantías que se presentó en los últimos días, lo hizo

para proteger tanto a trabajadores como a empresarios. No es pues cierto, o carece de fundamento la afirmación de que las cesantías han sido congeladas; y de que en consecuencia ha desaparecido el derecho a la cesantía, esta prestación sigue vigente con las mismas limitaciones de pagos anteriores al Decreto 98 de 1973, la mencionada Resolución 295 de Febrero 2 emanada del Ministerio del Trabajo, no hace otra cosa que agilizar y actualizar los trámites necesarios e indispensables para el pago de las cesantías. El Ministerio del Trabajo comunicó que se vio precisado a tomar esta medida (dictar la Resolución 295), por la exagerada cantidad de solicitudes no motivadas para la liquidación de las cesantías -- parciales. El Gobierno consideró que de no ponerse freno a estas liquidaciones, los más directamente perjudicados serían los trabajadores, por cuanto realmente los dineros que reciben por esta prestación no van a tener un empleo que defienda los intereses de las familias.

La Resolución 295 de Febrero 2, no niega en forma alguna este derecho a los trabajadores, pe-



ro sí establece una serie de requisitos que son indispensables para que las divisiones y seccionales departamentales del trabajo puedan ordenar el pago de la misma, dentro de las normas establecidas por los decretos 1060 y 3.136, así como el 2076 del 67, sobre este asunto. Agregó el Ministerio del Trabajo, "que las normas que se dictaron en los años 67 y 68 sobre los requisitos que debían llenar los trabajadores para la liquidación de las cesantías, y que el legislador fue muy claro al establecer los fines previstos para los cuales debían estar destinados los dineros de esta prestación, venían siendo burladas por los trabajadores y cohonestadas por las empresas que no cumplían con las obligaciones de vigilancia que exigen estas normas".

Insistimos en este punto para dejar en claro que en ningún modo se priva a los trabajadores del derecho a la cesantía. La Resolución restringe el pago de las cesantías y tiene un fin o un doble fin que es saludable a

trabajadores y a empresarios :

1o) Si las empresa paga parcialmente en forma desmedida las cesantías, como se está haciendo en muchas empresas en estos días, se precipitaría la descapitalización a que tanto le temen.

2o) El obrero al recibir dinero o mejor al haber demasiado dinero disponible en manos de los obreros o consumidores, lo aumentarían los precios en cumplimiento a la ley de oferta y demanda, se operaría el fenómeno inflacionario en detrimento directo de las clases desposeídas económicamente. Se quiere pues, defender los intereses de la familia.

----

#### 6o) DESCENTRALIZACION ECONOMICA.

Es comprensible que como el Decreto 98/73 crea cinco Fondos Regionales en las ciudades de Bogotá, B/quilla. Cali, Medellín y B/manga. se opera de hecho una descentralización económica, lo que permite un adelanto regional, ya que se invertirá en obras de desarrollo en cada uno de esos centros y en los que de ellos dependen.

7o) Frena la descapitalización; con el nacimiento de los Fondos Regionales de Capitalización social; con las cesantías se pone coto al desague patrimonial que vienen sufriendo las empresas con el pago definitivo y parcial de las cesantías, y frena la descapitalización, lo que es demostrable con cifras.

Quizás el argumento adverso más insistentemente sostenido por el sector privado en contra de los fondos, ha sido la descapitalización que el traslado de las cesantías podría producir a las empresas. Y tal argumento debe examinarse con atención, pues en verdad, poca justificación tendría, transferir recursos que pudieran estarse empleando bien a otras actividades cuya productividad real fuera menor o incierta.

En términos generales, este argumento no parece tener mucha validez, si se analizan las siguientes cifras o guarismos:

Se calcula que las cesantías acumuladas

equivale a un ocho o nueve por ciento sobre el capital de trabajo de las empresas y dado que estos según el Decreto 98/73 gozan de un plazo de cinco años, para hacer el trabajo de las cesantías consolidadas al fondo, en realidad de verdad. El monto de esta transferencia, solo ascendería al 2% por año de dicho capital de trabajo.

El anterior raciocinio sería suficiente para volver tabla rasa o echar por tierra la gran crítica de la descapitalización, máxime, si se tiene en cuenta que el capital de los fondos regresa en altísimo porcentaje, de conformidad con el Decreto, a financiar la actividad privada. Pero, al examinar las cifras reales de desembolso que para las empresas privadas representa el Decreto de los Fondos, teniendo en cuenta los procedimientos vigentes para el retiro de cesantías, se llega a la conclusión irrefutable que, paradójicamente, los fondos frenarían la descapitalización de las industrias en el volumen en que se está operando, mientras la no creación de ellos representará para las empresas, por retiro de cesan-

tías, una sangría financiera mayor que los mismos dividendos que anualmente están repartiendo.

Es importante llamar la atención sobre el siguiente dato, que elocuentemente indica cuál es el monto de la descapitalización progresiva de las empresas, debido al retiro de las cesantías, mientras no entren a funcionar los Fondos y se prolongue la indecisión sobre el destino de las cesantías que lleva ya cinco años.

Entre el 10. de Agosto de 1970, y el 31 de julio de 1972, se presentaron al Ministerio del Trabajo, y fueron aprobadas, 18.000, solicitudes de retiros parciales de cesantías por un valor de 1800 millones de pesos. O sea que anualmente, durante un período de dos años fueron retirados de las empresas 900 millones de pesos por concepto de cesantías.

Para medir las consecuencias de este peligroso fenómeno, basta ahotar que mientras el valor consolidado de las cesantías del sector manufactu

rero en 1970, ascendió a 1.400 millones, en ese mismo año se producían retiros por valor de 900 millones del conjunto empresarial del país.

En consecuencia, la descapitalización de la empresa privada no va a deberse a la creación de los fondos que concederán un término de cinco años para recibir las cesantías consolidadas, sino del sistema de retiro parcial vigente que no concede plazos, sino que lo permite en forma inmediata, con el agravante de que tan cuantiosos fondos se van al consumo, a más de desvirtuar fundamentalmente la esencia de la cesantía.

80) SE GARANTIZA EL PAGO DE LAS CESANTIAS.

Con la formación de los Fondos de cesantías se le garantiza al trabajador el pago sin dilaciones de esta prestación.

Los trabajadores son frecuentes víctimas de la improvidencia de numerosas empresas que no

hacen las reservas adecuadas para cubrir las prestaciones sociales o caen en insolvencia llevándose de calle los derechos de sus empleados. El hecho de que las empresas tengan que consignar mensualmente en los fondos de capitalización social el porcentaje mensual correspondiente a la cesantía de cada trabajador, resguarda a éste del peligro anotado. No se pone pues, en peligro las cesantías de nadie. Un fondo de tales dimensiones tendrá en todo momento con qué pagar las liquidaciones de cesantía que se le presenten con facilidad automática.

90) ES CONSECUENCIA DE UN INTERVENCIONISMO CONSTITUCIONAL.

Quedó dicho que los fondos tienen suficiente base constitucional en el artículo 120 No.14 de la Constitución Nacional.

El mencionado artículo de la Constitución Nacional, confiere al Presidente de la República, la potestad de intervenir en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos

de ahorro privado. Esta es una disposición sabia de nuestra Carta. Por ella se veda al -ahorro, categoría eminente, se reconoce su importancia en la vida económica, al entregar al ejecutivo poderes amplios para obrar sobre esta rama vital del desarrollo, poderes para estimular, impulsar, crear, limitar, vigilar esos fondos que por su propia esencia deberían ser sagrados. Por todo esto, el Decreto sobre Fondos Regionales no es sino una consecuencia de lo que el Constituyente quiso y aprobó.

El Presidente de la República no ha hecho otra cosa que atender las voces del constituyente, máxima organización representante en las democracias - semirepresentativas o indirectas del llamado dentro de la esfera constitucional : «El Constituyente primario que es dicho en cristiano: El Pueblo. El Gobierno ha atendido a las necesidades de un pueblo que se asfixia y para ello tomó asidero en el artículo 120, que le dá amplias facultades intervencionistas.



## 10) PAGA INTERESES A LOS TRABAJADORES

Los obreros ganarán un interés del 9% nueve por ciento anual sobre las cesantías consignadas en los fondos, más los dividendos que estos reparten periódicamente y provenientes de las utilidades que aquellos realicen.

Es una idea madurada concienzudamente y no el fruto de una improvisación.

Desde hace más de veinte (20) años se ha venido considerando el ahorro que representa la cesantía de los trabajadores, como uno de los instrumentos más aptos para impulsar ambiciosos programas de inversión indispensables para el desarrollo del país y, a la vez darle a la capitalización nacional, bases sociales en sentido de querrela, estan vinculados todos los sectores de la producción y en particular el del trabajo, si enverdad ambicionamos a que la Nación se comprometa en el esfuerzo solidario que se requiere para lograr un crecimiento acelerado. No se trata pues, de una improvisación, sino del desarrollo de un compromiso histórico político que cul

mina 20 años después, veámos en forma concreta, porque sostenemos que es una idea suficiente y concienzudamente madura.

a) Las cuatro administraciones del Frente Nacional han impulsado en diversas formas, la política de capitalización social y se han comprometido seriamente en ello. En 1.960 cuando el gobierno de entonces impulsó los fondos mutuos de inversión, las sociedades de capitalización, y la organización del mercado de capitales. El Ministro de Hacienda de ese entonces hizo los siguientes planteamientos en conferencia dictada en el Centro de Estudios Colombianos: "Es ilusorio, creer que las masas populares serán indiferentes al hecho de que -para incrementar la capitalización, los medios de producción se concentran más y más en pocas manos y que el 90% de la población no tenga más vínculo económico con el desarrollo que la remuneración que recibe por sueldos o salarios de las empresas privadas o del Estado. Es indudable que las clases populares tienen conciencia sobre el hecho fundamental de que el aumento de las in-

versiones, la acumulación de capital, son básicos para mejorar su nivel de vida en forma creciente, pero no debemos suponer que ellas son indiferentes al hecho de que la capitalización sea patrimonio de un grupo social y no obedezca a una política nacional a la cual estén vinculados todos los sectores.

B) En el programa del Frente Nacional en 1962, esta misma política fue planteada por los partidos políticos con gran énfasis. Entonces se esbozaron importantes tesis sobre la participación de los asalariados en las utilidades de las empresas y la democratización de las sociedades anónimas y concretamente se estipuló la utilización de las cesantías en beneficio de los trabajadores para fines sociales de primordial importancia, tales como el fomento de las viviendas populares, la capacitación técnica de los trabajadores y sus hijos y las cooperativas de consumo. En la llamada Gran Comisión reunida en 1965, los representantes del Gobierno y de los gremios privados adquirieron nuevos e importantes compromisos sobre este mismo asunto.

C) Durante la administración del Dr. Lleras Restrepo, sin duda el principal adalid de esta política de capitalización social, se crearon diversas instituciones para tal fin, y el gobierno batalló incansablemente para la formación de un gran fondo nacional de ahorro que canalizara las cesantías de los trabajadores públicos y privados, sobre lo cual, solo pudo lograrse cristalizar lo correspondiente al sector público.

El programa suscrito por los Partidos de la coalición en 1968, en la declaración de la Casa de Moneda, en el capítulo sobre "capitalización social y democratización de la propiedad industrial", la cual sustentó el Programa del actual mandatario, se expresó que en el desarrollo de las ideas reiteradamente expuestas sobre capitalización social y participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas con fines de ahorro e inversión populares para la industrialización del país, debería impulsarse una política para vincular realmente a las clases populares y media, a la capitalización nacional".

Estos antecedentes demuestran incontrovertiblemente que la creación de los fondos regionales de capitalización social no son una improvisación, como pretenden algunos, ni muchos menos un afán demagogo o populista del presente Gobierno. \*

Los fondos representan un solemne compromiso de los dirigentes políticos y gremiales del país en cumplimiento del gran propósito de avanzar sin tardanza en una auténtica política de capitalización social y de integración de las clases sociales.

#### 12) DA PARTICIPACION A LOS OBREROS EN LA DIRECCION DE LOS FONDOS.

El Gobierno tiene previsto ya en el Decreto 98/73, darle participación a los trabajadores en el Comité Coordinador y Directivo de los fondos. El Decreto Reglamentario establecerá o determinará quiénes representarán a los obreros en el organismo directivo de los fondos y la forma como serán escogidos. Se tiene previsto que los Representantes obreros sean escogidos -o elegidos democráticamente.

CAPITULO VII -

ANALISIS DE CADA UNO DE LOS  
CONTRA.

1o) Es inconstitucional :

El Gobierno nacional al expedir el Decreto 98/73, en uso de las facultades del Art. 120 No. 14 violó ostensiblemente la ley de leyes que es la constitución nacional imaginándose que el auxilio de cesantía no es prestación social, sino ahorro, dictó el mencionado Decreto. Sostenemos que el Decreto que crea los fondos de capitalización, es inconstitucional porque consideramos que el artículo 120 No. 14, solo autoriza al Presidente de la República a intervenir en cuestiones del ahorro manejado por manos ajenas, y ocurre que las cesantías no son ahorro. Utilizando términos comunes, ahorro es, en plata blanca, dinero guardado en alcancías o depositado en Bancos o establecimientos similares, con la intención de no gastarlo aunque su propietario, si lo desea, puede disponer de él en cualquier momento y eso no ocurre con la cesantía, que no es ahorro sino obligación condicional. Y la cesantía no es ahorro, porque para el patrono nunca es un depósito a la vis-

ta ni una obligación inmediatamente exigible, y porque el trabajador no puede reclamarla para convertirla en dinero, cuando a bien tenga, sino únicamente cuando esté cumplida la condición suspensiva de haber terminado el respectivo contrato de trabajo, o de necesitarla para compra, construcción o reparación de vivienda, destinada para sí y su familia. Eso es claro, lo demás es acomodaticia distorsión del concepto.

Con esa nociva y novísima concepción del "ahorro" el ejecutivo puede hacer diabluras tales como ordenar en un futuro que también sean -traspasados mensualmente a más bajos fondos, los dineros correspondientes a vacaciones y primas de servicio, estimando que son ahorro de los trabajadores, aunque también son, jurídicamente, obligaciones condicionales.

E igualmente puede ordenar que entren a fondo similar las reservas de las sociedades anónimas, sin siquiera excluir la reserva legal, considerando que es ahorro de los accionistas.

El consabido numeral 14 faculta al Gobierno para intervenir "en las actividades de las personas" dedicadas a negociar con los ahorros ajenos, pero no lo faculta para reformar codigos, ni la legislación tributaria.

No obstante, el Decreto sobre fondos regionales de capitalización social, modificó el Art. 249 del Código Sustantivo del Trabajo, según el cual "Todo patrono está obligado a pagar", al trabajador o sus herederos, el auxilio de cesantía "al terminar el contrato de trabajo", y lo modificó porque el pago ya se debe hacer a un tercero, que es el fondo, y no al terminar el contrato sino a partir de Abril del presente año, con la pena accesoría de pagar intereses al 12% anual durante el plazo y al tres por ciento mensual durante la mora. Y también modificó la legislación sobre el impuesto de renta al disponer que sin la previa comprobación de haber pagado al fondo, no se aceptarán las deducciones por razón de salarios y prestaciones sociales".

En síntesis, porque la cesantía no es ahorro, porque todos los empresarios no tienen por objeto



negociar con el ahorro ajeno y porque el ejecutivo carece de facultades para modificar la legislación laboral, ni la tributaria, el Decreto 98 de 1973 es inconstitucional. Si todas esas son materias propias del Congreso, ese Decreto fue dictado con abuso, por autoridad incompetente, de allí que el ejecutivo debería con toda entereza, dictar otro para derogar el Decreto 98/73, para suspenderlo o por lo menos para analizar su vigencia.

Otro enfoque sobre la inconstitucionalidad del Decreto 98 de 1973.

El Decreto sobre fondos regionales de capitalización social, debe estudiarse desde tres aspectos distintos:

- 1o) La disposición constitucional en que pretende basarse;
- 2o) El concepto de ahorro y su definición;
- 3o) La determinación de carácter legal del auxilio de cesantía para poder saber si encaja dentro del concepto de ahorro.

El precepto constitucional que sirve de base al Decreto, es el tan mentado numeral 14 del Art. 120 de la Carta, según el cual corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y Suprema Autoridad Administrativa:

"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".

Aclarado como quedó en la exposición de motivos, que la palabra objeto no se refiere a las personas, sino a las actividades de las mismas en el manejo de los fondos provenientes del ahorro privado, el alcance de la atribución constitucional otorgada al Presidente de la República, resulta inequívocamente circunscrito a la necesaria intervención en las actividades de las personas naturales o jurídicas a que el precepto se refiere.

Es curioso que el Gobierno no se hubiera dado cuenta de que gozaba de tal prerrogativa desde

el año de 1968 y fue así como el 9 de agosto de 1972 sometió al estudio del Congreso un proyecto de ley sobre tales materias. Pero el 18 de Agosto del mismo año, la Corte Suprema profirió sentencia de ineqüibilidad sobre varios artículos de la ley 33 de 1971, relacionados con los ahorros en la Caja Agraria por haber pasado tal atribución al Presidente de la República en virtud del artículo 120, numeral 14 de la Reforma Constitucional de 1968.

Ante este hallazgo, el Gobierno ni cierto, ni perezoso, elaboró en menos de cinco meses el Decreto sustitutivo de los proyectos presentados al Congreso y que éste no consideró en los cuatro años anteriores.

"No es, pues, de extrañar que con tal premura el Decreto le haya resultado manifiestamente inconstitucional por extralimitación de la facultad concedida al Presidente por el tan mentado numeral 14 del artículo 120."

Porque una cosa es intervenir en las actividades de una persona y otra radicalmente

distinta despojarla de toda ingerencia en la determinada materia, objeto de las actividades mismas. Y esto es lo que ocurre con el Decreto sobre fondos de inversión en el cual la intervención del Presidente como Suprema autoridad administrativa, se convirtió en una intervención quirúrgica encaminada a extraer del organismo -de ciertas personas el maligno quiste de las cesantías de los empleados del sector privado, para injertarlo en el de otras entidades de su propia creación, peligrosa metástasis que puede ser funesta para el metabolismo de unas y otras.

#### QUE ES EL AHORRO ?

En la exposición de motivos sobre el controvertido numeral 14 del artículo 120 de la Carta, se sientan los siguientes postulados:

"Para los efectos de este numeral no se dispone de una definición legal sobre el término ahorro. Por lo tanto, para su cabal interpretación debe recurrirse a lo dispuesto por el Código Civil, el cual expresa : "Las palabras técnicas de cada ciencia o arte deben tomarse en el

sentido que le den los que profesan la misma ciencia o arte, a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso".

"El término ahorro en la ciencia económica tiene un significado inequívoco y preciso; por definición el ahorro es la parte del ingreso que no se consume".

"Este concepto se aplica tanto a la economía general de un país, como a la de las personas; cada persona puede ahorrar aquella y sólo aquella parte en que sus ingresos superan sus gastos de consumo".

Verdad de esta que, por su misma evidencia define el sentido del ahorro. Sólo puede ahorrarse la persona cuyos ingresos son superiores a sus gastos. Pero esto no basta por sí solo para que haya ahorro. Se requiere un acto de voluntad para que el excedente entre ingreso y gasto, se convierta en ahorro. Para que esto suceda es necesario que la persona retenga sin consumirlo, tal excedente, pero a este primer acto de abstención debe seguir otro de acción destinado a darle ese remanente un fin útil. Las economías o

ahorros "A Plan Bañl", como dicen los antioqueños, no son ni pueden ser o constituir los "Fondos" del ahorro privado a que se refiere el numeral 14, de donde resulta claro que el sentido en que se toma la palabra ahorro en el numeral 14, es diverso del que se da en la ciencia económica a dicha palabra.

El hecho de abstenerse de consumir una parte del ingreso, es un acto autónomo de la voluntad del ahorrante, en el cual no puede intervenir el poder público. El ahorro en el sentido que le da la ciencia económica es, por consiguiente, un fenómeno típico de los Estados capitalistas donde existe la libre empresa.

En los regimenes comunistas donde ha sido abolido el concepto de propiedad privada, resultaría absurdo hablar del ahorro privado. Pero aun en los países capitalistas, el fenómeno del ahorro que interesa al Estado no es el acto primario de abstención, sino un segundo acto mediante el cual la retención del ingreso sale del "Plan Bañl", para ingresar al campo socio-económico. En ese mo--

mente el ahorro toma una forma definida y se llama "Capital" dentro de las varias acepciones que tiene esta, para muchos abominable palabra, se encuentran las siguientes :

"Hacienda", caudal, patrimonio, elemento o factor de la producción formado por la riqueza acumulada, que en cualquier aspecto se destina de nuevo a aquella en unión del trabajo y de los agentes naturales".

Repito, que solo cuando el ahorro ingresara al torrente de la economía de un país, en una cualquiera de las formas de inversión que prefiera la persona que ahorra, es cuando el Estado puede intervenir para regular las relaciones derivadas de la inversión misma. Y sucede que todas las posibles formas de inversión que puede tomar el ahorro, configuran contratos definidos en las leyes. Así, cuando se entregan los fondos provenientes del ahorro a un establecimiento de crédito, se perfecciona un contrato de depósito según definición contenida en la ley 45 de 1923; si se adquieren cedulas o bonos emitidos por una entidad de derecho público o de orden privado, se configura un contrato de préstamo o empréstito;

cuando se adquirieren acciones, la relación se rige por el contrato de sociedad. De manera que en todos estos casos las diversas formas socio-económicas que puede tomar el ahorro si están definidas y reguladas por las leyes, de donde resulta bastante exótica la prelación al artículo 29 del Código civil para remontarle al sentido técnico que la ciencia económica pueda darle a la palabra ahorro.

#### SALARIO Y CESANTIA :

En otro de los apartes de la exposición de motivos, después de referirse a jurisprudencias de la Corte y del Consejo de Estado, se afirma lo siguiente:

"Pero el punto más fundamental de estas definiciones es el relativo a la calificación de la naturaleza de la cesantía, como un salario diferido. Es decir: como una parte del salario que, por mandato de la ley, el trabajador no gasta sino que ahorra para recibir tal ahorro al término del contrato de trabajo, cualquiera que sea la causa de terminación de este".

Aquí el artículo del Código Civil, que es necesario tener en cuenta es el inmediatamente anterior al citado en la exposición de motivos, o sea, el



artículo 28 que dice: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras, pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias se les dará estas su significado legal".

Tanto el salario como la cesantía, están definidas en el Código del trabajo. El salario es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo y está definido como la relación debida por el empleador al trabajador como contraprestación del servicio prestado por este. En consecuencia, el salario es una estipulación cobrable. El auxilio de cesantía es una de las prestaciones impuestas por la ley al empleador en el título VIII del Código Laboral. Y el artículo 128 del mismo Código establece que las prestaciones a que se refieren los títulos VIII y IX, no constituyen salario; por otra parte, la misma ley laboral prohíbe a los patronos hacer pagos parciales de la cesantía al trabajador, salvo para ciertos fines indicados en el mismo Código.

Descartado por virtud del artículo 128 del Código Laboral, el concepto de salario" para todas las prestaciones de que tratan los títulos VIII y IX del Código, se llega a la conclusión de que tales prestaciones participan de las naturales del seguro, puesto que tiende a amparar al trabajador de los distintos riesgos a que dichas prestaciones se refieren, tales como : incapacidad, vejez, muerte. La cesantía en consecuencia, tiene por objeto proteger al trabajador contra el riesgo de desempleo y no es otra cosa que el resarcimiento de un presunto lucro cesante implícito, en tal riesgo. Y como las leyes laborales son de orden público, cualquier modificación de las mismas es de la competencia exclusiva del órgano legislativo (Congreso). De donde el pago que por virtud del decreto se hace al trabajador como aporte forzoso del mismo a los recursos -de los fondos de capitalización manifiestamente modifica varios preceptos del régimen laboral con evidente violación de la Constitución.

Con los dos anteriores planteamientos creemos haber comprobado hasta la saciedad o cansancio la manifiesta u ostensible inconstitucionalidad del

ya varias veces citado Decreto 98/73.

## 26) CENTRALIZA LA ECONOMIA DEL PAIS

Los Fondos de capitalización social lejos de favorecer la inversión en los departamentos que acusan un lento crecimiento económico, contribuyen ostensiblemente a debilitar la formación de capital.

Los gremios apartados de los cinco (5) -grandes centros donde funcionarán los fondos regionales de capitalización social con las cesantías de los trabajadores del sector privado exponen las siguientes razones:

a) El plan general de desarrollo del país en el documento que analiza los desequilibrios regionales hace incapió en la necesidad de descentralizar la inversión para evitar que ella se concentre en los cuatro o cinco centros urbanos - Bogotá, Cali, Medellín, y B/quilla. que precisamente absorben el setenta y cinco por ciento del ingreso nacional y del valor agregado la actividad económica.

b) En contradicción con este diagnóstico, los autores del decreto que crea los fondos, fijan como centros de operaciones de ellos las ciudades

enunciadas anteriormente, con la sola excepción de B/manga., que ha sido definida como sede del fondo nororiental. Esto implica que paradójicamente se está ensanchando el centralismo de la economía colombiana, en vez de establecer las correcciones que señala Planeación Nacional.

c) Al canalizar una porción considerable de los nuevos recursos de los fondos, a través del Instituto de Fomento Industrial y de la corporación financiera popular, con el fin de que estas instituciones ayuden al financiamiento de empresas agropecuarias, manufactureras y mineras en las diferentes regiones del país, el gobierno debe pensar en la incorporación que han demostrado dichas Institutos en virtud de la ausencia de mecanismos administrativos regionales que impiden una irrigación monetaria y crediticia acorde con el volumen de financiamiento que requiere el desarrollo de la pequeña y la mediana industria, y la promoción de nuevas empresas de fomento económico de los departamentos que carecen de las agencias y sucursales.

Mediante la creación de los fondos regionales de capitalización social y a pesar del término - regionales - , habrá concentración financiera geográfica y

de disponibilidad de recursos o dineros recolectados por los mismos.

Las zonas pobres, las zonas agrícolas o ganaderas de Colombia, las regiones sin industria, en otras palabras, los departamentos periféricos pasarán a ser los financiadores de los industrializados, ricos o con mayores posibilidades de desarrollo industrial.

Esta es la forma como el Ministerio de Desarrollo, analiza y atiende las necesidades del país en materia de desarrollo industrial.

Basta tener cinco o más obreros o empleados en cualquier apartada región del territorio nacional, para estar forzado por ley a enviar a uno de esos cinco lugares, el valor de las cesantías acumuladas hasta la fecha y a continuar girando mes por mes, el 10% de lo que se cause.

De lo anterior puede concluirse que el pequeño agricultor, el pequeño ganadero o el pequeño artesano del Cesar, del Huila, de Nariño o de cualquier otra región enviaría conjuntamente con sus trabajadores, lo que ha podido guardar proveniente de una vida de trabajo, para que se decida, no en los

cinco fondos regionales, sino en la ciudad capital, en qué empresa o industria de porción central y desarrollada se debe invertir para beneficio del Gobierno mismo y para que pueda el Estado contar con concentración de dineros y de poder de inversión que le permita controlar en poco plazo o corto plazo, la totalidad de nuestra industria.

### 3) DESCAPITALIZA A LAS EMPRESAS :

Los empresarios han objetado la creación de los fondos de cesantías principalmente, porque estiman que se restringen sus recursos, se les coarcta en sus decisiones, y se les frena en sus proyectos. En otras palabras más claras, se desangra su patrimonio al hacer el traslado de las cesantías de sus trabajadores ya causadas a las arcas de los fondos de capitalización social.

### 4) DILATA EL PAGO DEL DERECHO O AUXILIO DE CESANTIA.

A raíz de la creación de los fondos, muchos trabajadores guiados por tergiversadas interpretaciones del Decreto 98 de 1973, concluyeron que a partir

del mes de Abril en que entrará en vigencia el mencionado Decreto desaparecería de la Legislación la boral, el auxilio de cesantía y por ello se apresuraron a solicitar el pago parcial de sus cesantías. La avalancha era casi incontrolable en las oficinas de las empresas, hasta cuando el Gobierno haciendo uso de su poder intervencionista, dictó por intermedio del Ministerio del Trabajo una Resolución, la No. 295 de Febrero 22 por la cual impone una tramitación más rígida al pago parcial del auxilio de cesantía. Ante esta situación apareció en favor de los trabajadores, otro argumento más en contra de la creación de los fondos, y es el de que se "empapela demasiado" la tramitación del pago parcial de una cesantía.

La nueva Resolución establece dicho muy groso modo los siguientes pasos para lograr el pago parcial de la cesantía

Ya no se envía la solicitud de pago parcial a Bogotá, sino ante la Jefatura de división de la seccional Departamental y el Inspector del Trabajo, practicará una inspección judicial para comprobar cuál es el inmueble que se va a comprar, construir o reparar a fin de evitar fraudes.

La Oficina Departamental si aprueba el pago, enviará la documentación a Bogotá para que la división de Relaciones Individuales del Ministerio del Trabajo le de su aprobación final. Además, la empresa tiene que demostrar que el trabajador empleó el dinero recibido en los propósitos para los cuales se le pagó (que no pueden ser otros que compra de vivienda, construcción o reparación) so pena de multas hasta de -\$ 10.000.00.-

Otro argumento por el cual los trabajadores se oponen al traslado de las cesantías de las empresas a los Fondos, es porque según ellos, la experiencia les ha demostrado que el Estado es mal administrador. Esto que no es muy desventurado, hace dudar a los trabajadores y algunos han negado a afirmar que de hacerse una realidad los muy mencionados Fondos, desaparecerá en la práctica el auxilio de cesantía. Ocurre lo mismo que pasa con los trabajadores jubilados del sector oficial a quienes por el mal manejo que existe en el País del erario público, no se les paga o se los pagó muy dilatadamente su pensión.



No desean los trabajadores privados relación alguna con el Estado, no quieren verse abocados al "amaqueo" que caracteriza a los organismos oficiales los cuales las frases más usuales son: "No está", "Venga mañana", "está en Junta", "Le falta otro paz y salvo", "Le falta una firma", etc.-A esta maquinaria tortuga es a la que le tole o tiene con sobrada razón, pánico el trabajador colombiano".

5) PLANTEA UN DESEJIDO INTERVENCIONIS-  
MO ESTATAL.

Se pone de manifiesto la peligrosa tendencia del Estado a intervenir todos los estamentos y actividades de la sociedad, sin una previa definición doctrinaria de si estamos caminando hacia el totalitarismo estatal o nos mantenemos dentro de la órbita de la pretendida libre empresa.

Precisamente anotamos en uno de los apartes anteriores de este mismo trabajo que la economía colombiana es un adhesion, un monstruo informe que no obedece a teoría alguna que es el resultado de políticas distintas acumuladas unas sobre otras en el curso de los años. Como terreno de aluvión de los

que se forman lentamente por los desvíos o las variaciones en el curso de los ríos según nos dice el Diccionario de la lengua.

Un breve recuento de este proceso nos muestra su falta de directrices doctrinarias. Pues si los tuvo hasta la llegada de la dictadura en 1953, vino a perderlas cuando esta le asestó un duro golpe a la economía privada al establecer la doble imposición sobre la sociedad anónima. Extravío que continuó en el Frente Nacional al insistir este en esa política impositiva; cambiar la sana orientación del Instituto de Fomento Industrial, que de cirineo de las empresas incipientes o en dificultades, tal como se le concibió a la hora de fundarlo, vino a convertirse en el vehículo de un Estado empresario, creador animador y propietario de grandes y costosas industrias en las que se han invertido y se siguen invirtiendo cuantiosos capitales, de esos que resulta tan fácil conseguir, pues salen del presupuesto nacional; y agravas cada día con simples medidas administrativas la intervención estatal en el manejo de la economía libre. Esto al tiempo que se busca montar en el campo un ejército de pequeños propietarios, pretendidamente in-

dependientes, es decir, una especie de artesanía agraria, cuyo acoplamiento con el capitalismo de Estado que se viene armando en la ciudad, a toda máquina, es imposible concebir dentro de la lógica. En suma, un rompecabezas económico, que quienes pretenden teorizarlo llaman economía mixta sin que se sepa qué es en ella lo esencial: la iniciativa privada o la del Estado, aunque hay indicios suficientes para presumir que sea la última, no obstante que en este camino nuestro a veces sus desfallecimientos.

Pero sucede que economías mixtas son hoy en el mundo todas las economías, desde la americana hasta la soviética. El tipo de sistema puro, capitalista o socialista, no existe. De modo que muy poco se avanza en la definición teórica de este esfermento, con ponerle esa etiqueta. Pues el carácter de una economía proviene, no del hecho de que coexistan en ella sistemas distintos, tales el capitalismo de Estado existente en la Unión Soviética (según definición que le diera Lenin, y que sigue siendo válida), con sectores de la economía privada, sino de cuál es el factor preponderante por su fortaleza y por el apoyo que le dispense el Gobierno, lo que mar

la orientación que lleva su desarrollo.

Quien podría decir hoy en Colombia cuál es nuestra meta, nuestro modelo? Vemos que el Estado se expande en las ciudades, en los sectores progresistas de la economía, pero si nos detenemos a observar el fenómeno, pronto advertimos que él no obedece a concepción teórica de ninguna clase, siendo más bien la resultante del dinámico empuje de una burocracia que crece y se esponja con arrestos crecientes sobre la maltratada vida nacional. De modo que el arrollador avance del estatismo carece de bases doctrinarias, lo que quizá sirve de explicación al hecho insolito de que se la haya venido cambiando al país el contenido democrático de su economía, por algo de sabor despótico. Tanto por su sustancia, como por el método empleado en adoptarlo, pues un cambio tan radical debiera ser el resultado de un amplio y serio debate, y de un mandato legítimo, salido, a plena conciencia de la consulta popular.

Con esplendorosa diafanidad se ve así cómo el gran viraje que se le viene dando a la economía colombiana no obedece a un plan, aunque tengamos un multitudinario aparato de planeación. Ni tampoco a

decisión alguna del Organó Legislativo, aunque nos preciamos de ser en América un modelo de democracias. Y según lo vienen pregonando las repercusiones del decreto captación de las cesantías, hasta donde es impopular esa novedosa política, aunque la burocracia sindical, jón jabada por el Gobierno, la alabe y la benfiga, pues los obreros piensan de manera diferente. De lo cual dieron atropellada manifestación al apresurarse a reclamar sus cesantías al oír lo que se piensa hacer con ellas, lo que obligó al Ministro del Trabajo a frenar su liquidación, para no dejar a la burocracia sin ese suculento plato, diciendo : "El Gobierno ha considerado que de no ponerse freno a esas liquidaciones, los más directamente perjudicados serían los propios trabajadores, por cuanto reglmente los dineros que reciben por esta prestación no van a tener un empleo que defienda los intereses de sus familias". Aparece aquí de nuevo el afán eclesiástico con su pretendido capeño de querer salvar al trabajador contrariando su voluntad, coartando sus libertades, ejerciendo violencia sobre su libre albedrío. A lo cual ya sabemos cómo contestó uno de ellos, el obrero panadero Juan José Carreño, en declaración : "...Al Go-

bierno no le importa qué voy a hacer con mi plata. "Eso es cosa mía".

#### 6) ES UNA IMPROVISACION

Consideran los opositores a la creación de los fondos regionales que es sólo proyecto de un apresurado afán demagogo y populista. Y que el mencionado proyecto obedece a propósitos ensayistas del Gobierno, el cual no maduró lo suficiente esta idea que pone en juego a la economía nacional.

---

## CAPITULO VIII

## COMENTARIOS DE LOS GRUPOS DE PRESION : PRENSA, SINDICATOS Y GREMIOS PRIVADOS.

En su carta quinquenal de gerencia, que publica desde hace años "Legislación Económica", se hace un severo análisis al decreto que crea los fondos regionales. El texto de la carta es el siguiente:

"Nos parece - y en ello concordamos con autorizadas dirigencias del sector privado - que el decreto 98-75, que crea los fondos regionales de capitalización social es merecedor de serios reparos de todo orden. Y que constituye acaso, por motivos jurídicos aún en tela de juicio, una desviación de poder. Entre las razones que nos mueven a manifestarnos en desacuerdo con ese decreto, nos permitimos mencionar:

1.- Se asume que las cesantías causadas a favor de los trabajadores del sector privado constituyen un ahorro, cuando legalmente están definidas como una prestación social. En efecto, la cesantía es, desde el punto de vista jurídico, una prestación social, aunque desde el punto de vista económico pueda calificársele como un ahorro. Hay aquí, en -

tences, una manifiesta confusión conceptual del gobierno.

2.- Se crean por su conducta cinco nuevos aparatos burocráticos, en momentos en que la opinión pública y el mismo gobierno se han manifestado en contra de la proliferación de institutos descentralizados, que han llegado al excesivo número de 94 y que manejaran, - en 1973 , alrededor de 40 millones.

3.- Se pretende obtener del sector privado, en una primera etapa, alrededor de - \$2.000 millones en cinco años, de fondos producidos en ese sector y pertenecientes a él, - bajo el peregrino pretexto de revertirlos a su mismo lugar de origen a través de mecanismos de inversión cuya eficacia y rentabilidad son muy dudosas. Es necesario advertir, también, - que cada año el sector privado deberá conseguir en los fondos cuantiosas sumas, por virtud de las cesantías que se vayan causando. Se lamenta lo que podría llamarse un continuo desangre financiero para el sector privado.

4.- Se invade, por vía ejecutiva, un terreno que tradicionalmente ha correspondido al congreso, el cual, entre otras cosas, demostró en pasada legislatura su oposición a la creación del fondo nacional del ahorro, padre putativo



de los pequeños fondos que ahora se crean.

5.- Se echa mano de medidas demagógicas fragmentando el proyecto del pasado gobierno - no en esos cinco fondos, para atender, quizás, intereses políticos fundamentados en las presiones sobre descentralización económica, que son la moda.

6.- Se toma como fundamento jurídico una norma constitucional cuya simple lectura desprevenida da a entender que el gobierno está autorizado para intervenir la política del ahorro mas no para disponer de los fondos causados por prestaciones sociales, modificando de paso instituciones legales como el código sustantivo del trabajo.

7.- Se expide en un momento abiertamente ineportuno, como quiera que el país sufre una aguda escasez de recursos crediticios y la empresa privada, acosa por los impuestos, el papel, y la ineficiencia oficial, debe echar mano de cuantas reservas estén a su alcance para sostener el ritmo de crecimiento económico del país, que la clase política, en nada representativa del sector empresarial, alega tradicionalmente como obra suya.

8.- Se alega, por parte del ministerio de desarrollo que los trabajadores tendrán la garantía del gobierno en cuanto al oportuno pago de las cesantías cuando haya lugar a él, como si este gobierno pudiera tutelar desde ahora la eficacia futura de los organismos - burocráticos que crea y garantiza perennemente lo que en la práctica - desde la caja de previsión social hasta las pensiones que paga - el ICSS - ha sido exactamente lo contrario.

9.- Se echan por tierra los programas de bienestar social preparados por las empresas, cooperativas y fondos de empleados, como las relacionadas con adquisición y mejora de vivienda, que se fundamentan en buena parte en los recursos producidos por el auxilio de cesantía. Por todo lo expuesto, creemos que el decreto 98-73 desencadenará una tempestad de opiniones adversas, que ojalá termine en su declaratoria de inconstitucionalidad para - que una institución de suyo tan controvertida como la cesantía, retorne a la relativa calma en que se hallaba.

FONDO DE CESANTIA. DECRETO 98 - 73 :.

AHORRO O RESERVA?

Sen las cesantías un ahorro o una reserva del contribuyente-empresa?. Creemos que ni lo uno ni lo otro. A la luz de la legislación colombiana, tanto laboral como de impuesto, hay que hacer apropiaciones periódicas equivalente al monto de la cesantía a favor de los trabajadores según el salario, la antigüedad y los ajustes legales retroactivos. Dicha apropiación se carga a los gastos y el derecho que sobre ella adquiere el trabajador es irreversible, a menos que por acto delictivo comprobado lo pierda.

Però hasta ese momento, las cesantías por pagar son un pasivo exigible a favor de terceros, es decir, un menor patrimonio de la empresa. Ese tratamiento de pasivo exigible lo reconoce la ley de impuesto, lo demanda la ley laboral y lo exige el Estado por intermedio de las Superintendencias de Sociedades y Bancarias.

En cambio, las reservas son una parte de las ganancias netas que se dejan para pérdidas contingentes, para ensanches, para futuros repertes, etc., esto es, son un

ahorre de la empresa mientras no se destinen a enjugar pérdidas reales, o a liberar acciones en cartera, o a pagar dividendos previamente decretados.

A las cesantías por pagar no se les puede dar la equivalencia de reserva o de ahorro de la empresa porque pertenecen a terceras personas. El tratamiento contable que, con base en claros mandatos, se dá a los salarios, impuestos, servicios, etc, por pagar, es idéntico para las " cesantías por pagar ", sin que haya algún asidero legal o de lógica para afirmar que las sumas que se están adeudando por tales conceptos a terceras personas son un ahorro o una reserva de la empresa.

El ahorro proviene del sobrante de las ganancias o del cercenamiento de los gastos de subsistencia. Sí, por ejemplo, una sociedad consigue ganancias netas de \$ 100.000 y reparte \$ 80.000 , le sobran \$ 20.000, es decir, ahorra \$ 20.000. A su turno, si un empleado recibe \$ 12.000. de sueldo y tiene que hacer gastos de vivienda, alimentos, educación, vestido y diversión de \$ 12.000, nada ahorra. Pero si cercena \$ 2.000 de sus gastos, significa que ahorra \$ 2.000.

## REPAROS DE PENALCO A LOS FONDOS DE CESANTIAS.

" Es preocupante que el gobierno apele al recurso de los decretos para poner en marcha iniciativas que no hayan gozado en el Congreso de la acogida que aquel hubiera deseado " , Expresó PENALCO al formular reparos a la creación de los Fondos Regionales de Capitalización Social. La seccional de esa entidad en Antioquia sostuvo que medidas de tanta trascendencia " deben ser objeto previo de amplios debates en los -- que expresen sus criterios todos los sectores de la vida nacional " .

PENALCO de Antioquia afirmó, además, que el decreto 98-73 " ha sido dictado en circunstancias difíciles, cuando el país adolece de una notable restricción crediticia, a la cual se sumará la iliquidez que habrá de generar el pago de las cesantías ya consolidadas y el recargo del 12% anual a cubrir en los plazos que el decreto prevé " .

Añadió que tampoco se tuvo en cuenta a aquellos empresarios que no encuentran acceso suficiente al crédito, como los del sector comercial " cuya previsión para cesantía constituye parte de su capital de trabajo, del que se

ahora se verá privado ".

FENALCO admitió, sin embargo, que la concepción misma del decreto, conforme a los fines que se asignan a los Fondos en el artículo 3 " responde a una sana idea de democratización de la propiedad " , pero pidió que los aspectos positivos del decreto se complementen en la siguiente forma: a) con la calificación misma del fonde como entidad de derecho privado, y con la participación de los sectores laborales y empresariales en forma mayoritaria en su junta directiva, calificación y participación que, no son tan alevia ante las funciones que competen al consejo nacional adscrito al ministerio de desarrollo y al que nos referiremos posteriormente. b) con el reconocimiento de intereses a los dineros consignados en los fondos y la posibilidad de participación en las utilidades que produzcan; y c) con la facultad reconocida a los trabajadores para intervenir a través de sus representantes, en el destino de las inversiones, en beneficio de una capacitación creciente, de mayor integración a los destinos de la nación y de unos intereses comunes en el desarrollo económico social del país.

## CONTRA LA OPINION PUBLICA (FRENSA).

Es muy probable que el gobierno hubiera previsto que el decreto que crea los fondos regionales de ahorro con el traslado de cesantías del sector privado a los nuevos organismos oficiales, iba a tener resistencias de algunos sectores, particularmente los empresarios, y que, por consiguiente, se hubiera preparado para capear un temporal mas o menos fuerte y mas o menos prolongado. Pero acaso no previó que la tormenta se iba a generalizar de tal manera que hoy tiene en frente no un temporal de críticas objeciones y protestas sino un huracán que arrecia en vez de menguar. Es también probable que el gobierno hubiera elaborado un pliego de respuestas a las mas previsibles objeciones, lo que no resultaba ciertamente muy difícil puesto que el tema ya había sido objeto en varias oportunidades en el pasado, de controversias públicas que desembocaron unas veces en la abstención del gobierno de turno de presentar un proyecto de ley similar al decreto ahora expedido por medio del artículo 120 de la constitución y otras en el fracaso en el congreso de la república.

En el primer caso conviene recordar que cuando el presidente Lleras Restrepo propuso al país en su oportunidad, la creación de los fondos de ahorro con el aporte de las cesantías del sector privado, no recurrió al artículo 120 de la constitución por que, como le dije recientemente el director del liberalismo, tiene serias dudas constitucionales sobre si el gobierno del doctor Pastrana ha hecho buen uso del parágrafo de ese artículo al expedir en enero de este año el decreto materia de la huracanada reacción de opinión pública. El presidente Lleras seguramente también las tenía cuando ejercía el mando supremo y prefirió abstenerse de recurrir a ese expediente. Pero lo que acaso no previó el gobierno fue que las objeciones irían más allá de toda la cartilla ya conocida, y que esas objeciones se extenderían por todos los campos, desde el jurídico y constitucional, hasta el social, el económico y el político. Y contra lo que presupuestaba el gobierno se encuentra ahora frente a un problema de muy delicados perfiles, puesto que el decreto ha aglutinado en su contra las más disímiles fuerzas, las más enconadas peores, las más diferentes grupos de presión



- 68 -

a un grado tal que existe una casi absoluta unanimidad de opinión pública en su contra. A su lado, es equitativo precisarle, tiene a las directivas de las dos centrales obreras. Pero habría que entrar a establecer - si el pensamiento de los dirigentes de la UTC y la CTC se identifica con el pensamiento de los sindicatos afiliados como tales - y con el de los obreros sindicalizados particularmente. Contra lo que sostienen los voceros del Gobierno y los pocos defensores - del decreto 98, los argumentos de la oposición a la medida han sido expresados con claridad, con profundidad y con solvencia. Los de carácter constitucional, inclusive; ya han sido llevados a la decisión del Consejo de Estado en demanda que el país espera con explicable expectativa. Los económicos y sociales los han expuestos gremios del capital en sus distintas escalas y los han sostenido -- agrupaciones obreras y voceros de gremios -- privados y profesionales. Nos encontramos, sin lugar a dudas, frente a un caso de opinión pública; lo que le dice al gobierno que el régimen democrático de Colombia debe ser de opinión.

OTROS COMENTARIOS PERIODISTICOS SOBRE LOS FONDOS DE CAPITALIZACION SOCIAL.

BURECRACIA Y DESCONFIANZA.-

Los trabajadores se han mostrado recelosos y desconfiados respecto a los Fondos regionales de reciente creación porque piensan - con razonamiento que la experiencia les dicta- que sus dineros pueden diluirse en las turbulenta- tas aguas burocráticas e que puede dificultarse su obtención cuando los sitúan detrás de una trin- chera infranqueable de escritorios y papeles.

REFORMA SUSTANCIAL.

" Los empresarios trasladan a los Fondos sus reservas para cesantías, siguiendo el método que señala el decreto 98; los fondos pagarán a los empresarios; el 96% de interés sobre las sumas trasladadas a los fondos; las li- quidaciones totales e parciales de cesantía las efectuarán y pagarán los empresarios; los empre- sarios descenteran de las remesas mensuales, por las derechas, los valores que hayan pagado de ce- santías y que hubieran sido remitidos previamen- te a los fondos; en caso de liquidaciones de ce- santías superiores a una e varias remesas mensua- les, los fondos reintegrarán a los empresarios la diferencia, dentro del plazo de 10 días, y pagarán

- 70 -

el 3% en caso de mera; los fondos podrían ser erigidos en recurso a favor de los empleados que no reciban oportunamente el pago de sus cesantías, adicionalmente al recurso de demanda ante los Tribunales del Trabajo".

#### LOS BENEFICIOS A VUELO DE PAJARO.-

a) Les vuelve el alma al cuerpo a todos los trabajadores colombianos, puesto que ellos no creen en el 9% de mañana sino en el 100% de ya; b) Se compensa con 9% los intereses (seguramente más altos) de financiación que tendrán que pagar los empresarios, al solicitar mayores créditos; c) Se evita la creación de muchas sucursales de los Fondos (menos burocracia) e la engorrosa corresponsalia de agencias bancarias; d) Las liquidaciones de prestaciones sociales seguirán siendo sencillas y globales como ahora; se pueden evitar demandas de salarios caídos; e) Se elimina la posibilidad de embargo a los Fondos, por deudas de los trabajadores, ya que ellas existen si los Fondos no gozan para sus saldos de inembargabilidad como está prescrito para las cesantías.

LOS FONDOS DE CAPITALIZACION SOCIAL SE CONVERTIRAN EN PROPIETARIOS DE LA ECONOMIA NACIONAL. Si el consejo nacional coordinador que será nombrado próximamente para dirigir la política en general de los Fondos, proveniente de las cesantías de los colombianos maneja bien los dineros citados, ese fondo se convertirá e será el dueño coordinador y director de toda la actividad nacional. Recibirá aproximadamente dos mil millones de pesos al año y tendrá en cierto plazo recursos suficientes para comprar la totalidad de las empresas del país. Y digo que será director de toda la actividad nacional porque el consejo coordinador estará presidido por el ministro de Desarrollo, el ministro de Hacienda, el jefe de planeación nacional y cuatro señores más. Los dos ministros citados son los dueños del balón en materia de gastos públicos, presupuesto nacional, inversiones, fomento, planes de desarrollo, endeudamiento externo, crédito, dirección del crédito a través de la banca y tendrán además por las inversiones del fondo que dirigen las facultades de dominar económica y legalmente a través de sus representantes en las juntas directivas de las empresas, a todo el sector privado colombiano.

LOS FONDOS DE CAPITALIZACION CONSTITUYEN UN  
CENTRALISMO ASFIXIANTE.-

Colombia sufre de un centralismo asfixiante y agobiador, que frena día a día su desarrollo, y en especial el de la provincia colombiana; para solucionarle, el decreto sobre cesantía crea un fondo con cinco agencias e sucursales en igual número de lugares y demagógicamente habla de descentralización. Pedrá considerarse como descentralización que un obrero o empleado residente en San Andrés (Isla) deba viajar a Barranquilla para cobrar dos o tres mil pesos en cesantías? O preferiría, por el contrario, este pobre hombre pagar a un tramitador o tinterillo la mitad de lo que el gobierno ha dado en llamar ahorre para evitarse viajes, pasajes, hoteles, padrones, celas y demoras? Lo anterior es grave y peligroso. Una junta central, manejada por ministros que no tienen tiempo ni para ejercer su cargo, o por individuos nombrados con criterio político, lógicamente tomará determinaciones que obedezcan a la formación misma de la junta. La disposición adoptada no beneficia a nadie: hace daño a empleados y a las empresas de toda índole y tamaño.

## CAPITULO IX

POSICION DEL PARTIDO COMUNISTA DE COLOMBIA.

## MOVILIZACION POPULAR EN DEFENSA DE LAS CESANTIAS.-

El gobierno nacional ha dictado el decreto número 98, por el cual crea los llamados - Fondos Regionales de Capitalización social.

Los tales fondos no son otra cosa que el viejo proyecto del FONDO NACIONAL DEL AHORRO, derretado por la movilización obrera desde la administración Lleras y que éste - en forma abusiva impuso por decreto a los - trabajadores oficiales. Ahora el gobierno - Pastrana hace lo mismo con los asalariados particulares, después de que la iniciativa - había sido rechazada una vez más por la cámara de Representantes en su última legislatura.

He aquí, pues, que un gobierno que se dice respetuoso de la opinión pública, se - burla de esta y el Congreso y arbitrariamente consagra una expresa y unánimemente condenada por el movimiento sindical, sin distinciones de ninguna clase.

De allí la desvergüenza de los dirigentes de la UTC que se han apresurado a respaldarla, traicionando la voluntad del movimiento obrero y de sus propias bases.

UN SAQUEO A LOS TRABAJADORES.-

Se trata de un saqueo abusivo de los dineros de los trabajadores, representados en sus Cesantías, con el pretexto de que es necesario promover el desarrollo utilizando los ahorros existentes y cuando el nivel del endeudamiento externo ha llegado a límites insostenibles.

Pero el gobierno, con clara criterio-paternal y de clase, no se le ocurre echar mano a las fabulosas riquezas acumuladas por los capitalistas, sino de lo que es propiedad de los trabajadores. Es decir, que el llamado desarrollo pretende estimularse a costa de los que nada tienen fuera de su trabajo.

PARA ENGORDAR LOS MONOPOLIOS.-

La mayor parte de estos Fondos está destinada al pequeñísimo grupo de las sociedades anónimas inscritas en la bolsa de valores. Es decir, se pasa el dinero del pueblo a los poderosos empresarios cuya influencia es decisiva en el poder.

No ha quedado nada de la abundante demagogía que se venía haciendo sobre estos fondos, supuestamente destinados a la vivienda popular y al mejoramiento de las regiones atrasadas. Al mismo tiempo se descapitaliza a los pequeños y medianos empresarios, aquellos que no tienen posibilidades de crédito ni de ayuda del Estado.

PERDIDAS DE LOS TRABAJADORES.-

Al establecer un nuevo sistema de liquidación y congelación mensual de las Cesantías, los trabajadores sufren una pérdida neta de los beneficios que ahora reciben por ese concepto.

Además, al surimir la obligación patronal de liquidación inmediata de la prestación se pena de sanción con el pago de salarios caídos al empresario moroso, se perjudica seriamente a los beneficiarios facilitando la demora indefinida en el pago.

Al mismo tiempo se crean nuevos monstruos burocráticos en forma de corporaciones regionales, manejadas por una mayoría de patrones y gobierno, dedicadas a especulaciones y negocios financieros, que no harán otra cosa que estimular el papelazo, los grandes sueldos y los malos servicios, como lo



- 76 -

tiene comprobado el seguro social y otros organismos por el estilo. A lo cual hay que agregar los serruchos, negociados y estafas -- con los cuales se pagan los servicios electorales a caciques y manzanillos.

Por estas razones condenamos las nuevas medidas oficiales y hacemos un llamamiento a los sectores populares y corrientes políticas de signo democrático, a las organizaciones sindicales cualquiera que sea su afiliación, a todos los trabajadores estén o no sindicalizados, a los pequeños y medianos empresarios, víctimas de la discriminación de los grandes monopolios, a pronunciarse enérgicamente contra esta medida antipopular, a exigir que sea derogado el decreto 98 de 1973, a movilizarse mediante reuniones, con actos y manifestaciones de toda clase y buscar las formas de unidad en la acción para derrotar mediante la gran protesta de masas, esta maniobra del gobierno de los monopolios.

## CAPITULO X

CONCLUSION

He hecho un examen que estime minucioso del decreto 98 de 1973 y por ello me creo autorizado a emitir, con modestia, un concepto como conclusión a este trabajo. Ante todo considere por los ya expuestos motivos que el mencionado decreto viola la constitución nacional. El ejecutivo se extralimitó en el uso de las facultades que le confiere el numeral 14 del artículo 120 sobre intervencionismo estatal en las actividades de las personas, al tomar como aherre lo que no pasa de ser una prestación social con el carácter de obligación condicional. Debe agregar por demás, - que el artículo 120 y su numeral 14 son un arma constitucional peligrosa en manos de un ejecutivo que no respeta a la opinión pública. Y digo que es peligrosa porque mediante él y utilizando el criterio que se tomó en cuenta para la expedición del decreto 98 se puede llegar a totalizar la economía nacional lo que no se com- padecería en un sistema democrático que se dice de libre empresa.



vencionismo de Estado, pues, serle equivaldría a aceptar un estancamiento irremediable ante la aprobación de un Estado policía. Somos conscientes de la necesidad intervencionista del Estado pues un Estado gendarme hoy en día, no tiene justificación.

El Estado tiene muchas tareas que cumplir, su campo de acción se ha acrecentado y por ello es fuerza que intervenga; pero debe hacerlo con planificación, esto es, mediante una orientación general de su economía, encaminada hacia una verdadera política de desarrollo general del país.

La creación de los cinco fondos regionales obedece a una política difusa del gobierno en su afán de solucionar las múltiples necesidades que hoy le plantea un país que desea e exige se pena de una crisis general un programa de desarrollo integral. Con los cinco fondos regionales a pesar de los plausibles propósitos del gobierno, se centralizaría la actividad financiera precisamente en los centros más industrializados del país, en perjuicio e detrimento de las regiones no vinculadas a esos centros.

Creemos que es hora de que el gobierno si en verdad desea adelanto económico debe formar un sólo bloque de centros industrializados

- 80 -

con los centros rurales, agropecuarios, ganaderos y abandonar el centralismo axficiente. Creemos también, que el gobierno puede y tiene las herramientas para poner en marcha una autentica y positiva descentralización económica.

Los ensayos de desarrollo<sup>o</sup> aislados no conducen a la intensidad desarrollista que está demandando el país actualmente.

FIN

## B I B L I O G R A F I A

CODIGO LABORAL COLOMBIANO

CONSTITUCION COLOMBIANA

PLANEACION SIN PLAN (PLANEACION) Diego Mejía.

FRENTE SOCIAL OBJETIVO : EL GOBIERNO. Pavia  
Echeverri Correa.

EL INDICE VALLEJO. Jorge Vallejo y Cía Sucesores.

LEGISLACION ECONOMICA.