

LA CONSTITUCION ECONOMICA

Dr. Jesús Vallejo Mejía
Ex-magistrado de la Honorable Corte Suprema de Justicia. Profesor en la Facultad de Derecho U.P.B. en la cátedra: "CONSTITUCIONAL GENERAL". Abogado en ejercicio.

Conferencia dictada en el Post-grado en Derecho Comercial, dentro de la Unidad Derecho Económico.

I. Introducción

Como la Constitución es "ley de leyes", cada una de las ramas del Derecho encuentra en ella su fundamento normativo más general. De esa manera, es posible hablar de las bases constitucionales del derecho administrativo, del penal, del civil, del laboral o, como en el caso que nos ocupa del económico.

La doctrina suele hablar de "Constitución Económica" en un sentido más amplio que el que asigna al Derecho Económico, para incluir en dicho concepto todas las reglas fundamentales del sistema económico: los derechos de propiedad, de trabajo o de libre empresa; la intervención estatal en la economía; la moneda, los impuestos y los monopolios estatales; en fin, el presupuesto y el gasto público.

Se trata de reglas que tienen que ver con distintas disciplinas jurídicas particulares y cuyos rasgos comunes son hallarse contenidas en la Constitución y referirse a temas económicos.

Salta a la vista la importancia de esta Constitución Económica, no sólo por la cuestión general de la influencia de la Economía sobre el Estado, el Derecho y, en general la vida política, sino por las características especiales del Estado contemporáneo, al que con buenas razones se ha calificado de tecnocrático, principalmente por el papel que juega la gestión económica dentro del cuadro de sus actividades.

El Estado del siglo XX es intervencionista en materia económica, a diferencia del abstencionismo que prevaleció en el siglo pasado bajo la vigencia de las ideas liberales. Por eso se lo ha llamado "Estado Social de Derecho", para diferenciarlo del Estado de Derecho que impuso el liberalismo.

Conviene recordar que durante la segunda mitad del Siglo XIX y las primeras décadas del actual, el Estado liberal tuvo que afrontar dos tipos de crisis íntimamente ligadas entre sí, la económica y la social, que dieron lugar a transformaciones radicales en la organización de las sociedades. Unas evolucionaron hacia el Estado Totalitario, tales como la URSS, con el comunismo, y Alemania e Italia, con el nazismo y el fascismo. Otras, como Estados Unidos, Inglaterra, Francia o los países escandinavos, adoptaron sistemas de capitalismo social o de socialismo moderado, que implicaron modificaciones sustanciales al ordenamiento liberal.

Hoy se habla de cierto retorno a los esquemas económicos del liberalismo, en países como Inglaterra o los Estados Unidos, pero se trata de una evolución cuyas líneas fundamentales todavía no alcanzan a delinearse con nitidez y que, en todo caso, no implica una ruptura total con el ordenamiento dirigista o intervencionista, orientado a encauzar la vida económica y a procurar el bienestar social.

Aunque algunas de estas ideas fueron esbozadas en la constitución de 1886 y empezaron a aplicarse sistemáticamente a partir de la Primera Guerra Mundial, fueron las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1968 las que las implantaron en la estructura misma del Estado colombiano.

2. Los Principios Fundamentales de la Constitución Económica en Colombia.

Puede considerarse que las reglas constitucionales en materia económica se estructuran en torno de cuatro principios básicos: la protección del trabajo; la función social de la propiedad; la dirección general de la economía por parte del Estado y la planeación.

Con base en estos postulados, el nuestro ha llegado a convertirse en un Estado que interviene activamente en la vida económica, a punto tal que no faltan comparaciones con Estados Socialistas, las que desde luego no pueden justificar que se hable de un socialismo a la colombiana. Pero sí cabe hablar de un social-capitalismo o mejor, de un capitalismo de Estado.

Hay que observar que estos postulados no siempre se aplican en la práctica del modo como han sido previstos, pues, falta mucho todavía para hacer efectivas verdaderamente la protección del trabajo, la función social de la propiedad y, sobre todo, la planeación.

De hecho, las reformas de 1936, 1945 y 1968 han tenido sólo aplicaciones parciales, por la resistencia, activa o pasiva, a que se han visto sometidas muchas de sus disposiciones fundamentales. Lo que prueba que para transformar la sociedad no bastan los cambios jurídicos y que la Constitución real suele ser diferente de la formal.

3. La Protección del Trabajo

La especialización profesional ha separado el Derecho Laboral de las restantes disciplinas del Derecho Económico. Ello puede justificarse por la índole de las relaciones laborales, pero desde el punto de vista teórico no es posible ignorar el papel que les corresponde dentro de la Constitución Económica a las instituciones del llamado Derecho Social, que cubre el Laboral propiamente dicho y el Derecho de la Seguridad Social.

La Constitución se ocupa de estos temas en el Artículo 17, que consagra el principio de que "el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado"; en el 18 que garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos; en el 19 que trata de la Asistencia Pública; en el 32 cuando menciona la intervención del Estado para buscar "la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular; en el 39 y el 40, que regulan la libertad de escoger profesión u oficio y la intervención del Estado en esa materia".

Estas disposiciones contienen lo básico de un Estado Social o de Bienestar, aunque dejan mucho que desear en cuanto a la manera como están formuladas.

Sin entrar al detalle de las mismas, cabe destacar tres aspectos principales:

a) Si bien se señala que "el trabajo es una obligación social", se afirma al mismo tiempo que "gozará de la especial protección del Estado", lo que no se dice respecto de la propiedad. Luego, es claro que para la estimativa constitucional el derecho al trabajo está

situado dentro de un rango superior al de la propiedad, y que en el conflicto social básico (capital-trabajo) la balanza se inclina del lado de los trabajadores.

Es interesante observar que la Constitución, no trata el tema desde la perspectiva de la libertad de escoger profesión u oficio, que sería un desarrollo particular e individualista de las libertades económicas en general, sino que contraponen, por así decirlo, el derecho al trabajo frente a dichas libertades, las cuales pueden verse limitadas en razón de la protección debida a aquél.

Muchas disposiciones protectoras del trabajador se explican por este principio, pero todavía faltan muchos ajustes para poder considerarlo como verdaderamente operante en nuestras instituciones jurídicas.

b) El manejo de la cuestión social y los objetivos de las políticas de bienestar justifican muchas intervenciones del Estado, como luego se verá.

c) El Artículo 39 C.N. permite a la ley exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. A su vez, dispone que "las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas".

Aparentemente se trata de dos campos diferentes de donde se seguiría que la reglamentación legal de las profesiones no tiene que ver con la inspección policiva relacionada con la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. Otra consecuencia que se seguiría de dicha disociación podría consistir en que estas facultades policivas no suponen ley previa y que hay un poder autónomo de inspección de las profesiones mediante reglamentos policivos. Así lo sostuvo la Corte en fallo del 7 de octubre de 1936.

El no vincular la reglamentación legal de las profesiones a los objetivos que traza el Artículo 39 en su inciso 2º ha conducido a que se acepte la proliferación de leyes reglamentarias tendientes a crear verdaderos privilegios para quienes obtengan título de idoneidad para el ejercicio de determinadas actividades, con lo que se vuelve, en la práctica, al principio medieval de los gremios de maestros y de doctores, no con el sentido de proteger la seguridad, la moralidad y la salubridad sino para impedir la competencia de personas no tituladas o garantizar fuentes de trabajo para las que no lo sean.

Una interpretación razonable de esta disposición debería considerar que la reglamentación legal de las profesiones se vincula a la defensa de la colectividad y no a la consagración de privilegios que pugnan con el Artículo 31 C.N. y que la inspección policiva de las

mismas se hiciera de conformidad con dichas leyes y no por reglamentos autónomos que son una figura excepcional dentro de nuestro sistema jurídico.

4. La Función Social de la Propiedad

Aunque este principio aparece como un dogma de nuestra ordenación jurídica, con él sucede algo parecido al anterior: que su vigencia práctica no se halla tan extendida como sería deseable.

Se ha dicho que este principio es socialista, lo cual es equivocado, pues el socialismo se propone precisamente erradicar la propiedad privada, por lo menos sobre los medios de producción.

Es, más rigurosamente hablando, un principio que tiene, incluso, mucho sentido dentro de las concepciones económicas del capitalismo contemporáneo. La función social de la propiedad tiene qué ver, en efecto, con el pleno empleo y con el uso eficiente de los recursos económicos, que son objetivos fundamentales de la política económica.

El reconocimiento de la propiedad privada y, en general, de los derechos adquiridos, tiene lugar dentro del marco de la utilidad pública y el interés social, según fórmula cuyo enunciado arranca de 1.886.

Hoy día la diferencia que entre ambos conceptos se formuló en 1.936 parece más bien retórica. En el fondo significan lo mismo. Lo importante es aplicarlos y la jurisprudencia ha procurado ponerlos en práctica cuando destaca el efecto general inmediato de las leyes de orden público, o reduce el ámbito de los derechos adquiridos en las leyes administrativas.

Como buena parte del Derecho Económico se mueve dentro de estos parámetros (el orden público, el derecho administrativo), la noción de derechos adquiridos o, por lo menos, de derechos que no pueden ser modificados por disposiciones posteriores, ha perdido importancia dentro de aquél.

La Constitución regula expresamente el fenómeno de la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social. No habla, como se hacía en el pasado, de la privación de la propiedad a título de pena, aunque implícitamente alude a ello cuando prohíbe en el Artículo 34 la confiscación. La legislación y la jurisprudencia han agregado dos figuras, la **extinción del dominio**, que parte del supuesto de un derecho de propiedad sometido a condición resolutoria por no uso, y la nacionalización, cuyas diferencias con la expro-

piación son confusas pero que sirvió de base para que en 1.982 se decretaran verdaderas expropiaciones sin sentencia judicial ni expropiación.

Parejo al derecho de propiedad privada, que no excluye el del Estado a ser titular de una propiedad pública, va el de libre empresa e iniciativa privada. Pero los principios de la función social de la sociedad y de intervencionismo del Estado permiten muchas limitaciones legales a estos enunciados, como se verá al examinar el Artículo 32 C. N.

No sobra destacar la importancia que dentro de la Constitución económica tiene el Artículo 37 C. N. que prohíbe que haya bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, precisamente en beneficio de la libre movilidad de los recursos y del empleo eficiente de los mismos.

5. La Dirección General de la Economía por Parte del Estado

El enunciado del Artículo 32 C. N. se ha prestado a numerosas discusiones. No es, ciertamente, el mejor desde el punto de vista ideológico, como tampoco jurídicamente hablando.

En primer lugar, cuando se habla de que al Estado le corresponde la dirección general de la Economía, ello significa que la vida económica no pertenece al ámbito de lo privado, como sucede, por ejemplo, con las creencias y opiniones religiosas, salvo en lo que trasciende a las buenas costumbres y el orden público, y en la protección garantizada a la Iglesia Católica, sino a lo público. Así las cosas, la actividad económica privada interesa a la colectividad, pues cumple, se repite, una función social.

La intervención es una de las formas de dirección general de la economía por el Estado, no la única. Lo importante a destacar es que la legislación puede regular en muchos sentidos los fenómenos económicos, con las únicas limitaciones que surgen de los derechos fundamentales que garantiza la Carta. La moneda, los tributos y el gasto público sirven de instrumento, no necesariamente intervencionista, de dirección de la economía.

El hecho de que en ésta se contemplen, además del Artículo 32, varias disposiciones intervencionistas, ha dado lugar a ciertas discusiones acerca del régimen jurídico de la intervención económica del Estado. Puede decirse que el marco general lo traza el Artículo referido y que los demás regulan aspectos específicos de la materia que no necesariamente se orientan por los postulados de aquél.

Tres aspectos fundamentales reviste la teoría de la intervención en nuestra Carta Fundamental: la intervención se realiza por mandato de la ley; cubre todos los aspectos de la vida económica; se propone objetivos económicos y sociales, y por excepción de tipo policivo.

No hay suficiente claridad en nuestra doctrina constitucional acerca del régimen jurídico de la intervención. Como en 1936 se dijo que el Estado intervendría por medio de leyes, llegó a sostenerse que todo acto de intervención, así fuera de carácter concreto, tendría que ser decretado por la ley. Por eso en 1945 se adoptó la fórmula de que el Estado intervendría por **mandato** de ley.

Esta expresión ha dado pie para considerar que las leyes de intervención se agotan con simples **mandatos**, que no tienen que ser precisos ni pro-tempore como las facultades extraordinarias que autoriza el Artículo 76-12 C.N. Tesis muy discutible y que, llevada al extremo, desquiciaría el ordenamiento constitucional en cuanto a distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno.

No es fácil a la luz del Derecho Constitucional, establecer con precisión el ámbito mínimo reservado a la ley y, por consiguiente, cuales son las decisiones que debe contener el mandato de intervención.

Nótese que la doctrina constitucional es incongruente pues exige que las leyes marcos que prevén los numerales 9 y 22 del Artículo 76 C. establezcan las reglas generales a que ha de sujetarse el Gobierno para la expedición de los decretos correspondientes, y permite en cambio que la intervención general regulada por el Artículo 32 se decida por meros mandatos legales sin otra concreción que el área a intervenir y sin fijación de unas reglas básicas que delimiten así sea de modo genérico las facultades intervencionistas del Ejecutivo.

Hay que observar, pues, que la intervención se decreta bien por leyes de intervención o por leyes marcos. También puede ordenarse por decretos leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias, pues desde 1968 se levantó la restricción que para el efecto se habría establecido en 1945, y por decretos o reglamentos autónomos, como en los casos del famoso numeral 14 del Artículo 120 C.N.

La Corte y el Consejo de Estado, después de ciertas discrepancias y de una evolución que no es el caso de reseñar, han llegado a la conclusión de que los decretos de intervención son **especiales**, de los que prevé el Artículo 76-11 C.N. En consecuencia, no son meros reglamentos sino decretos con fuerza legislativa, al tenor del Artículo 118-8 C.N., y justiciables ante la Corte Suprema de Justicia. Por lo tanto, modifican la legislación preexistente.

No ha habido unanimidad acerca de los decretos que se expidan en desarrollo de las leyes marcos mencionados en los numerales 21 y 32 del Artículo 120 C.N. En la práctica, si bien se les reconoce fuerza legislativa, se los contravierte ante el Consejo de Estado, aunque lo razonable sería que se les considerase especiales como los de intervención y justiciables por la Corte.

Tal como se indicó, todas las áreas de la economía son susceptibles de intervención estatal. No hay restricciones en este sentido.

Igualmente, el texto del Artículo 32 C.N. es suficientemente amplio para admitir distintas modalidades de intervención. Nótese que no se habla de reglamentar, dirigir o inspeccionar, sino de intervenir, término éste que puede adquirir, en la práctica, un sentido fuerte.

Por un anacronismo, el Artículo 31 C. N. excluye de la intervención los monopolios, que sólo podrán establecerse como arbitrio rentístico, y limita los **privilegios** a los inventos útiles y las vías de comunicación.

Lo primero conduce a afirmar la imposibilidad de la **socialización** total de determinado sector de la economía, por motivos ajenos al arbitrio rentístico, lo que no deja de ser vago, excepción hecha de la emisión de moneda, que el Art. 76-15, desde 1886, ha consagrado como atributo de la soberanía del Estado.

La intervención consistente en auxiliar con fondos públicos las empresas útiles o benéficas, dignas de estímulo o apoyo (Artículo 76-20 C.N.), está sometida a reglas especiales, que desafortunadamente no se cumplen.

Y, por último, las intervenciones que se realicen mediante la creación de entes públicos deben sujetarse a reglas constitucionales sobre estructura de la administración y creación y organización de dichos entes.

La intervención del Estado busca la obtención de resultados **económicos** y **sociales** muy amplios.

Desde el punto de vista **económico** se propone **racionalizar** y **planificar** la economía, a fin de lograr el desarrollo integral.

La expresión "racionalizar la economía" es difícil de precisar desde el punto de vista jurídico. Su sentido inicial arranca del taylorismo, sistema administrativo ideado para la producción en serie. Y se vincula a la prédica socialista sobre la irracionalidad de las leyes del mercado.

A partir de la crisis de 1930 se ha visto claro que la economía no puede quedar librada a la "mano invisible" de que hablara Adam Smith y que debe sujetársela a reglas que aseguren (al menos eso se espera) el logro de objetivos fijados conscientemente.

La planificación es una racionalización más vertebrada. En el fondo, se trata de la misma cosa, pero hubo que mencionarla para superar una interpretación restrictiva a que dieron lugar los textos de 1936 y 1945. En esos años se habló de racionalizar la economía, eludiendo así el vocablo planificar que estaba asociado a las experiencias totalitarias de Stalin y de Hitler. Podría creerse entonces que la planificación había quedado excluida del Artículo 32 C.N.

Generalmente se considera que los objetivos fundamentales de la política económica tienen que ver con el crecimiento, el empleo y el abastecimiento de la población. De ahí que las variables sobre las que normalmente actúa sean la tasa de formación de capital, los salarios y los precios. A ello se refiere la "política de ingresos y salarios" que menciona el inciso 2º del Artículo 32.

Si se fuera a dar aplicación estricta al principio del Artículo 17, el mayor énfasis habría que ponerlo sobre el tema del empleo y el de los salarios. La realidad muestra que suelen sacrificarse la tasa de empleo y el poder adquisitivo de los salarios en aras del crecimiento. Por otra parte, no es fácil conciliar estos dos propósitos, el de dar pleno empleo y el de remunerarlo satisfactoriamente.

Los objetivos sociales de la intervención se enuncian cuando se habla en el Artículo 32 del "desarrollo integral", que debe tener "como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

Suele considerarse que los objetivos sociales del intervencionismo se refieren a tres aspectos fundamentales: La elevación del nivel de vida de la población, lo cual justifica muchos servicios sociales o de bienestar en las áreas de la nutrición, la salubridad, la vivienda, la educación, los servicios de energía, acueducto y alcantarillado, el transporte, la recreación e, incluso, la cultura, etc.; la **sociedad igualitaria**, lo que explica la adopción de políticas redistributivas; y la **integración de la comunidad**, que da lugar a distintas actividades en favor de grupos marginados o minoritarios, con el propósito de eliminar la segregación e integrarlos a la vida colectiva.

La Constitución prevé modalidades específicas de intervención que, como se dijo, pueden examinarse, por analogía, a la luz del Artículo 32 de C.N. pero con la observación de que prevén un objetivo diferente, de orden policivo.

Se trata, en algunos casos, de disposiciones que se habían adoptado antes de 1936, cuando se consagró el principio general. Así, lo que prevé el Artículo 39 C.N. sobre inspección de las profesiones u oficios, restricciones a la producción y consumo de licores y bebidas fermentadas, o revisión y fiscalización de tarifas y reglamentos de empresas de transporte y otros servicios públicos; o lo que dispone el Artículo 40 sobre ejercicio de la profesión de abogado. Hay otras disposiciones cuyo origen se remonta a 1945 y que fueron objeto de desarrollos especiales en 1968, sobre entidades financieras y sociedades mercantiles, tema que merece una consideración especial.

En 1945 se dispuso que el Presidente ejerciera "la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes".

La reforma de 1968 desdobló esta facultad en dos que quedaron sometidas a regímenes diferentes: **a)** El numeral 14 del Artículo 120 C. N. habla de que al Presidente de la República le corresponde "ejercer, como obligación 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"; **b)** El numeral 15 alude en términos análogos a los de 1945, a "ejercer la **inspección necesaria** sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles, conforme a las leyes".

Nótese que en un caso se habla de **intervención** y en otro de **inspección**. El primer término tiene un sentido más radical, que permite que el Estado tenga participación directa en las actividades intervenidas. El segundo es más débil: la inspección es externa y equivale a vigilancia de las actividades pero no a participación en las mismas.

La intervención que prevé el numeral 14 se ejerce mediante reglamentos constitucionales y no supone ley previa que la autorice. Todo lo contrario, la excluye, cuestión que crea un difícil problema de fronteras entre el ámbito de la ley y el del decreto autónomo. Las normas sobre el Banco de la República y el sistema UPAC se han expedido por este medio.

La inspección sobre los establecimientos de crédito y las demás sociedades mercantiles supone ley previa que no sólo la autorice sino la reglamente adecuadamente. Esta ley no obedece, entonces, al esquema simple de las leyes de intervención al tenor de la doctrina sobre el Artículo 32, que permite que éstas se reduzcan a un **mandato** de intervención, sin entrar a regular sus aspectos operativos.

El Artículo 32 C.N. tiene una trascendencia mayor que la que normalmente se le reconoce. Puede decirse que sus repercusiones

se extienden a lo largo y ancho del articulado de la Constitución y obligan a elaborar la doctrina a la luz de sus postulados fundamentales.

En efecto, la doctrina de los derechos individuales sufre distintas alteraciones en virtud del intervencionismo de Estado. Por una parte, éste implica el tránsito de los derechos -límites- para el Estado a los derechos cuya garantía implica precisamente que el Estado actúe y deje de observar una posición de abstinencia. Por otra parte, el postulado de los derechos formales abre paso a la de los derechos concretos que deben realizarse muchas veces por la intervención estatal. En fin, la idea de la igualdad ante la ley se modifica, pues la ley debe entrar a aceptar desigualdades jurídicas en aras de la igualdad real.

La doctrina de la separación de poderes sufre no pocas modificaciones por este principio. El crecimiento del Ejecutivo, en detrimento del Congreso y de la Rama Jurisdiccional, e incluso el fortalecimiento de las autoridades centrales a expensas de las regionales y locales, obedece en gran medida al intervencionismo.

De ahí muchas de las limitaciones a la iniciativa legislativa de los congresistas y el traslado de competencias de esa índole al Gobierno para la regulación de asuntos financieros y económicos, que es uno de los aspectos sobresalientes de la reforma constitucional de 1968. La institución de las leyes marcos y la de los decretos o reglamentos autónomos también se explica por el intervencionismo estatal. Lo propio puede decirse del estado de emergencia económica. El poder reglamentario del Presidente se ha ampliado de distintas maneras por esa misma razón. La estructura de la Administración Pública tiende a organizarse con miras al intervencionismo. Hasta ha llegado a definirse el Derecho administrativo como el que regula las distintas intervenciones del Estado en la vida social. La teoría de la descentralización funcional; la de los servicios públicos; la de fomento administrativo, se enmarcan dentro del mismo ámbito. En fin, la función jurisdiccional se ha visto modificada por el ejercicio velado de la misma que muchas veces se hace en el seno de la administración pues ella decide sobre los recursos gubernativos y toma distintas medidas de policía económica.

No sobra aludir, así sea de modo tangencial, a tres aspectos de la dirección general de la economía que no son strictu sensu intervencionistas: la moneda, los impuestos y el gasto público.

Desde 1886 quedó claramente establecido que la fijación de la ley, peso, tipo y denominación de la moneda es atributo de la soberanía del Estado. Un fallo notable del 12 de junio de 1969 sobre la Junta Monetaria, trazó las líneas fundamentales de este principio, al señalar que la intervención en el Banco de Emisión y en los

establecimientos de crédito no se rige por el Artículo 32 sino por disposiciones específicas, y que la actividad financiera implica participar en la creación de moneda, por lo que debe ser considerada como actividad concedida por el Estado a los particulares.

Esta teoría, no obstante ciertas cosas que podrían formularse es más elaborada que la de las nacionalizaciones que se adoptó en 1982 con la bendición de la Corte.

El Artículo 49 C. N. que prohíbe toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso, es una disposición inaplicable en la práctica, pues va contra tendencias económicas que no podrían eludirse en los tiempos actuales. Puede citárselo como ejemplo de disposición ineficaz por contradecir "la fuerza normativa de los hechos" de que hablaba el profesor Jellinek, o como un caso de norma obsoleta, que carece de vigencia y, por ende, de validez, en virtud del fenómeno de la desuetud.

La doctrina constitucional en materia de **impuestos y contribuciones** continúa ligada al principio general de que "no hay impuesto sin representación", que consagra el Artículo 43 C. N. Por ello se declaró exequible la reforma tributaria de 1982, expedida dentro del estado de emergencia económica. Pero se admite la posibilidad de establecer impuestos por medio de decretos leyes y de decretos legislativos sobre aspectos básicos de los tributos.

El principio de legalidad de los tributos ha sido modificado en lo relativo a los aranceles aduaneros, cuyas tarifas son fijadas por el Gobierno de acuerdo con leyes marcos. Puede considerarse también que, de hecho, se lo ha exceptuado en materia de fijación administrativa de tasas que no pocas veces esconden verdaderos gravámenes impositivos.

Tal como se dijo atrás, el Artículo 31 autoriza los monopolios pero únicamente como arbitrio rentístico. Sucede, sin embargo, que el sistema tributario no sólo se propone objetivos fiscales (dotar de recursos al fisco) sino que sirve a los propósitos generales de dirección estatal de la economía.

Las normas presupuestales que trae la Constitución apuntan a la racionalización del gasto público. Así, los presupuestos deben expedirse con base en leyes orgánicas que regulen su elaboración, y sólo pueden contener ingresos y egresos previstos por leyes anteriores, por sentencias o por contratos que obliguen a la Nación. El presupuesto, especialmente en lo que se refiere a auxilios, debe ceñirse a la planeación. Además, deberá ser equilibrado (Artículo 211, inciso 2º. C. N.). La Constitución establece una mayor actividad del Ejecutivo en la elaboración del presupuesto, pues el proyecto que re-

presente al Congreso sólo puede ser modificado por éste en aspectos tangenciales, y la falta de expedición de la ley hace que entre a regir el proyecto gubernamental.

No obstante estos principios, la práctica ha conducido a que las cosas funcionen de manera muy diferente.

En teoría, el gasto público es uno de los instrumentos más eficaces de la política económica del Estado. En la realidad ha contribuido gravemente a desarticular el sistema económico.

6. La Planeación

A partir de 1945 se comenzó a hablar de planes y programas sobre fomento de la economía nacional y de obras públicas que hubieran de emprenderse o continuarse.

La reforma constitucional de 1968 quiso hacer de la planeación uno de los instrumentos esenciales de la intervención estatal. A la luz de sus textos, la planeación es elemento estructural de la organización y el funcionamiento del Estado, no sólo en el nivel central sino en el regional y el local.

La comisión parlamentaria de que trata el Artículo 80 C.N.; el trámite especial para las leyes de Planeación y sus afines; la sujeción de los presupuestos de gastos a las leyes sobre planes y programas; la educación de los planes departamentales y municipales a los nacionales; la posibilidad de crear regiones especiales de planificación con base en el Artículo 7º C.N.; la tutela administrativa de los departamentos respecto de los municipios; la distribución de servicios y de recursos entre la Nación y las entidades territoriales, con temas que muestran la importancia asignada por el Constituyente a la planeación, la cual ha quedado reducida, sin embargo, a una aspiración teórica.

Esta materia suscita distintas controversias jurídicas.

La Corte ha considerado que mientras no se expidan las leyes sobre planes y programas, lo que la Constitución defiere a las mismas quedará en suspenso. Sin embargo, ha declarado en ocasiones la inexecutableidad de leyes de auxilios que no se hayan sujetado a los planes y programas correspondientes.

Estas leyes tienen sus peculiaridades.

Fuera del trámite especial a que se someten, su formulación difiere de las leyes ordinarias, pues de ella forman parte estudios, tablas estadísticas o formulaciones programáticas que no vienen presentadas en forma normativa.

Su impacto jurídico sobre la legislación preexistente y las competencias que abren a las autoridades ejecutivas se prestan a debate. Los decretos expedidos en desarrollo de las leyes sobre planes y programas pueden ser considerados como una modalidad de los especiales de intervención, dotados por consiguiente de verdadera fuerza legislativa.

Contrariamente a lo que suele afirmarse, la planeación respecto de las actividades privadas puede ser no sólo **indicativa** sino **imperativa**. Ya se vió que el concepto de **intervención** sólo admite las cortapisas que la propia Constitución señala, y que el concepto de función social de la propiedad implica severa restricción a los derechos de libre empresa e iniciativa privada.

7. La Integración Económica

El inciso 2º del numeral 18 del Artículo 76 C.N. dice que "por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados".

La Corte Suprema de Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse en dos ocasiones sobre el alcance de esta importante disposición. Así, en fallo del 26 de junio de 1971 señaló que las decisiones de las instituciones supranacionales no tienen, en todos los casos, efecto inmediato en el derecho interno. Dijo que, por ejemplo, "cuando sea necesario adoptar aranceles aduaneros comunes o, en suma, cuando proceda armonizar legislaciones diferentes, los países interesados, para respetar sus compromisos, se hallan en la precisión de incluir en sus derechos positivos por medio del órgano competente, las reglas capaces de asegurar el cumplimiento de las determinaciones internacionales de que se trata".

En fallo de 27 de febrero de 1975 profundizó su análisis, para cambiar de jurisprudencia, diciendo que si para la adopción de esas determinaciones no se ha previsto en el propio tratado de integración que intervenga el Congreso, puede el Gobierno ponerlos en vigencia. Por lo tanto, declaró inexecutable una disposición legal que disponía dicha intervención legislativa para que pudieran entrar en vigencia determinadas decisiones de los órganos rectores del Pacto Andino.

Ahí sostuvo la tesis, muy importante además, de que la violación de un Tratado de Integración por parte de la ley hace que esta resulte contraria a la Carta.

8. Comentarios Finales

La Constitución, por lo visto, es amplia y flexible, en términos generales, para admitir muchas evoluciones respecto de los temas económicos y sociales. Pero es necesario señalar que hay disposiciones contradictorias o anacrónicas, que no son congruentes entre sí o con los tiempos que corren. Más importante aún es la elaboración de una doctrina consistente, sobre todo respecto de la distribución de competencias entre el Congreso y el Presidente, en estas materias.