

Sobre orden Público Económico

*Presentado por su Autor a la Comisión de
Estudios Constitucionales*

Por ABEL NARANJO VILLEGAS.

En un interesante debate cumplido en el seno de esta comisión se ha planteado el problema del orden público y se ha insinuado la posibilidad de establecer de una vez en el proyecto de reforma de algunas atribuciones especiales al Presidente de la República para intervenir en el orden económico.

No deja de tener un enorme interés de novedad el introducir en nuestra carta fundamental el concepto realmente nuevo de orden público económico, apoyados en la velocidad de la vida moderna y en el excesivo volumen que dentro de ella ocupa hoy la relación económica. Visto el asunto como un sentido puramente sociológico, como fenómeno patente de la coexistencia moderna, tan cargada de preocupaciones económicas, parece a primera vista que el jefe del Estado como supremo realizador de las normas de coexistencia debe tener una amplia atribución en ese género especial de la relación humana que es la relación económica. Otra cosa es cuando la precisión rigurosa que exige la norma trata de comprender esa realidad, saliendo del terreno simplemente sociológico generalizador y abstracto al terreno jurídico concreto y específico.

Ocurre, sin embargo, que cuando penetramos más hondamente en esa realidad sociológica nos damos cuenta de que el concepto de orden público no puede subdividirse tan sutilmente porque la economía está comprendida dentro de ese concepto general de orden público. Precisamente el hecho de haber adquirido tanto volumen la relación económica en la vida moderna revela que aquello que en épocas más simples se entendía solamente como la tutela de policía sobre la totalidad de las relaciones privadas y públicas de los ciudadanos que es lo que constituye más o menos el orden público, se ha cargado del sector de la relación económica y esto puede llevarnos a creer que es un tipo de orden nuevo, capaz de suscitar en el constituyente una categoría distinta de tratamiento

a la que ha tenido para guarecer al tradicional e indefinido concepto de orden público. Bastaría imaginar que no hubiera sido hacia el horizonte de la economía hacia donde se hubiera ladeado tan poderosamente la vida moderna sino, por ejemplo, hacia una preocupación de tipo puramente religioso y se nos ocurriera, entonces hablar del orden público religioso y tratarlo como si estuviera desprendida de la tutela ordinaria del orden para sumirlo en otra clase de normatividad.

Ese orden público tan indefinido y sobre el cual no existe que yo conozca, ninguna bibliografía, aparte de algún capítulo escrito por Ripert y alusiones de algunos tratadistas franceses de derecho civil, no es, en el fondo, sino la probalidad de que parten las personas pertenecientes a una comunidad de la existencia de una zona de conducta que les permite desarrollar su actividad hasta un límite que consideran subjetiva y objetivamente válido y dentro del cual orientan y realizan su vida. La tácita validez que tiene ese orden es una garantía para el despliegue lícito de las ambiciones y capacidades de cada uno y lo que explica precisamente su indefinición es que ese orden es lo que no se ve.

Max Weber define el orden económico en la siguiente forma: "Distribución del poder de disposición efectivo sobre bienes y servicios económicos que se produce consensualmente según el modo de equilibrio de los intereses, y a manera como esos bienes y servicios se emplean según el sentido de ese poder fáctico de disposición que descansa sobre el consenso (Economía y Sociedad, Max Weber, tomo II, págs. 302 y 303).

Quiere decir lo anterior que hay que presumir el orden económico como uno de los elementos integrantes del orden público general y no como una provincia nueva del orden que hay que regular con normas ajenas a las con que se garantiza el orden público general. Esta solución parcial desgajaría completamente el orden general y lo contrariaría. Dentro de un sistema orgánico como el que concibe la constitución hay que centrar, pues, todo lo que se refiera al orden económico para no resultar negando desde un flanco lo que se ha aceptado como base general de coexistencia.

El Artículo 4º de la Constitución vigente de las Repúblicas Soviéticas rusas dice así: "La base económica de la U. R. S. S. la constituyen el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista sobre los instrumentos y medios de producción, firmemente establecidos como resultado de la liquidación del sistema capitalista de economía, de la abolición de la propiedad privada sobre los instrumentos y medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre". (Constitución de la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas - Moscú 1943). El Artículo 30 de la Constitución Colombiana dice así: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o

jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

“La propiedad es una función social que implica obligaciones”. Para éste último se ha solicitado atinadamente en la comisión una reforma consiste en declarar que **TIENE** y no que es una función social la propiedad.

La comparación de éstos dos artículos nos revela claramente que hay dos concepciones del orden público en materia de economía que modifican completamente el panorama de lo que podamos entender por orden público general en un país y en el otro. El ciudadano ruso sabe que, constitucionalmente, no hay propiedad privada sobre instrumentos y medios de producción ni propiedad privada de la tierra. Sobre ese presupuesto previo debe concebir la totalidad de su vida de suerte que no se hace necesario que el poder ejecutivo tenga atribuciones especiales para intervenir en un orden económico que no se concibe como dependiendo de los particulares que carecen de libertad para contratar nada.

En cambio, según el artículo de nuestra constitución el ciudadano puede partir de la base de que goza del derecho de propiedad privada, con las limitaciones previamente estipuladas en la constitución y la ley y aquellas que son excepcionales en un caso de emergencia, y que son, las que concibe el artículo 76, cuando en su inciso 12 dice las cosas que corresponden al Congreso: “Revestir pro tempore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

En el fondo de estas dos concepciones hay mucho más contenido del que a simple vista aparece y debemos separarnos de una vez de esa perspectiva dilemática a que nos ha acostumbrado la mentalidad marxista tan propia de nuestro tiempo: De un lado el capitalismo y de otro lado el socialismo. Los términos que se oponen aquí y que la constitución soviética utiliza con sentido de propaganda demagógica no son una concepción socialista contra una concepción capitalista, que sería la de nuestra constitución, sino el de un régimen de iniciativa privada en la nuestra y la de un régimen de iniciativa estatal exclusiva en la soviética. Quitándole, pues, los nombres feos con que la propaganda soviética acostumbra despistar la consideración técnica e intelectual de los fenómenos, debemos partir de la base de que un orden público hay que arrancarlo desde ese primer plano, si se acepta la iniciativa privada o si se proscribiera.

El fenómeno del capitalismo ya es otro problema diferente y me parece inocuo entrar aquí en demostraciones, ya superadas por

la bibliografía moderna y por el fracaso de la experiencia rusa y la de los pueblos llamados "capitalistas", de que no son necesariamente capitalistas los regímenes que aceptan la libre iniciativa que desemboca en la propiedad privada, de rechazo la iniciativa privada, y confían al poder político la dirección total de la economía.

Partiendo, pues, de esa garantía o de su negación constitucional el sentido común indica que hay que fijar una norma para casos extraordinarios que permita al poder ejecutivo sortear situaciones que tiene repercusión económica o que son determinadas por la economía, con el criterio de que altera aquel orden público general en que viven ordinariamente los ciudadanos. Ese es el sentido que tienen en un régimen como el nuestro, que parte de la consagración de la iniciativa privada y de su consecuencia que es la propiedad privada, las atribuciones que se dan al Jefe del Ejecutivo para cierta clase de situaciones de orden extraordinario y también el sentido que tiene dentro de la concepción soviética el artículo 10 de aquella constitución que establece en la práctica la propiedad privada con estas palabras: "El derecho de los ciudadanos a la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros, provenientes de su trabajo, sobre la casa-vivienda y la economía doméstica auxiliar, sobre los objetos de la economía y usos domésticos y sobre los objetos de consumo y comodidad personal, lo mismo que el derecho de herencia de la propiedad personal de los ciudadanos, están protegidos por la ley".

Dentro de la concepción matriz del orden económico que consagra el artículo 4º de esa constitución estas disposiciones del artículo 10 son de orden excepcional, no obstante que en la práctica Rusia haya tenido que fomentar este tipo de propiedad ante el fracaso rotundo alcanzando en la colectivización.

El principio retórico en que se funda la concepción del orden público soviético es el de que "se suprime la explotación del hombre por el hombre". Si consideramos el principio en el ejercicio práctico que supone la facultad de contratar podemos decir de una vez que hay una especie de orden público dentro del cual se incluye lo económico cuya expresión más acusada es el contrato entre los hombres, un contrato que no puede derogar las leyes de la sociedad. El límite, pues, de un régimen consensual como base del orden público, es la ley que es de orden público. El principio soviético se convierte en una mera frase vacía que sólo indica que el ciudadano no puede contratar, para que así no exista duda sobre que pueda ser explotado una por otro, aun cuando en la práctica resulte explotado por el Estado sin previo contrato. De acuerdo con lo que el marxismo más lógico, el francés, ha entendido por obrero y por capitalista, para definir a qué clase pertenece un hombre, y que es la definición aceptada y practicada por la mentalidad soviética de todos los pueblos donde el marxismo tiene influencia.

es la siguiente: "Todo individuo que vive exclusivamente del producto de su trabajo y no explota a nadie **PERTENECE A LA CLASE OBRERA**, al proletariado. Quien vive, parcial o totalmente, del producto del trabajo ajeno, quien tiene asalariados, pertenece a la clase capitalista". (Programa del la C. G. T. en el Congreso de Motpellier, 1902). Sobre este principio versó recientemente la réplica del que el Ministro comunista de Hacienda de Yugoslavia respondió el discurso pronunciado por Stalin ante el último Plenum Soviético de Moscou, en el que demuestra que hay un capitalismo mucho más agudo en el sistema de producción ruso. La réplica aparece publicada en el número del New York Time del 18 de octubre del corriente año y, aun cuando hecha desde un punto de vista marxista, demuestra hasta la saciedad que, si existe en el llamado capitalismo, una explotación del hombre por el hombre, existe en Rusia una explotación del hombre por el Estado, en forma mucho más despiadada, puesto que no existe para ella siquiera el régimen de libre contratación que es el fundamento del orden público en los países no soviéticos.

Las dos condiciones exigidas por el principio marxista para denominarse obrero, que son, las de vivir del trabajo propio, por una parte, y la segunda, la de no explotar a nadie están fundadas en la anticuada tesis de la plusvalía que nutrió el capitalismo en sus comienzos. Bogdanoff ha demostrado que en el régimen actual de producción e intervención del Estado moderno no puede aplicarse ya la teoría de la plusvalía como un despojo que hace el patrón al obrero. Demuestra que hay muchos casos en que el obrero recibe mucho más de lo que en realidad produce porque lo que determina el crecimiento del capital no es lo que se quita al obrero sino lo que se acumula en demasía a la mercancía para ser pagado por el consumidor. En igualdad de condición sería, pues, obrero, el hombre que vive de su propio trabajo como asalariado de un patrón particular o del Estado, como primera codición y, como segunda, que no explote a nadie, es decir, que no acumule sobre nadie excedente de precio de costo para quedarse con él. Esto es lo que en realidad hace el Estado llamado soviético en el que, por no permitir a los particulares la libre contratación de su trabajo, se queda con el producto del trabajo de todos y tiene entre sus facultades la de fijar un salario que representa la forma aguda más inaudita de explotación de todos los tiempos. Es decir, que por huir del llamado capitalismo particular, el Estado asume la posición del capitalismo en su más explotadora forma.

Ante el hecho de dos capitalismos, uno concreto, accesible y conocido por el hombre y un capitalismo abstracto, como el del Estado, habría que pensar cuál de los dos prefiere cada hombre en particular, por fuera de la mística con que se adornan los programas políticos y en presencia de la vida misma. La suscitación de la tesis sobre orden público económico nos pone en presencia

de ese hecho de la vida moderna y tenemos que asumir una posición que interprete el espíritu con que el partido político colombiano, y precisamente el partido conservador, resuelve esa problemática sin confundir sus soluciones con las de otra clase de ideologías. Frente al capitalismo de Estado debemos fijar una posición que nos especifique doctrinaria y prácticamente sin identificarnos con otras actitudes políticas.

Lo que caracteriza la historia universal del liberalismo como posición ante los hechos de la historia y la del liberalismo colombiano en concreto en presencia de esos hechos es la neutralidad. En el mejor de los casos su afán de acomodarse a las categorías inexpugnables de la idiosincrasia y creencias del hombre, acató la existencia de dos órdenes de vida humana que son la espiritual y la económica. Pero resolvió la conflictiva negativamente con la teoría de la no intervención. La certidumbre de una hipotética razón universal que logran su equilibrio entre el conflicto libre de todos los hombres lo determinó en el sentido del individualismo religioso para la conciencia, el individualismo filosófico para el pensamiento, el individualismo político para la expresión de la voluntad, individualismo económico para la contratación como homenaje a la suprema autonomía de la voluntad. Este es el orden social, el orden público que se prefigura ante esta perspectiva del hombre y a la cual debe responder el Estado con una nota que es la seguridad.

Pero una seguridad reducida en su valor auténtico para el Estado a simple función de policía. El valor de seguridad, que es un valor fundante del Estado, como se verá más adelante, siempre que se le dá la plenitud que realmente tiene, queda reducido en esa concepción a un simple criterio formal que consiste en la seguridad en el orden de policía y de seguridad del orden jurídico en cuanto a formación y derogación de la ley.

Ante el fracaso del capitalismo que nació y creció bajo ese clima histórico, no es posible desconocerlo, el liberalismo ha modificado sus postulaciones y ha ido cambiando lentamente sus dogmas por uno más general que le permite acomodarse a cualquier situación: la neutralidad. El nuestro, afiliado en espíritu al universal liberalismo, pero nacido ya en el crepúsculo del liberalismo europeo, tuvo que justificar su existencia con posiciones en que alternativamente pasaba de la neutralidad religiosa, por ejemplo, a la beligerancia anticlerical y del libre cambio en materias internacionales a la más aberrante concepción socialista de la economía. Su neutralidad en materias religiosas lo ha llevado en nuestro tiempo a convertirse en aliado de la expansión marxista del pensamiento. Como tiene una posición relativista de todos los valores muchas veces no es que deliberadamente ataque el religioso sino que pretende que ante dos dogmatismos, el religioso y el ateo, hay que dejar políticamente cuál eligen los ciudadanos y el Estado,

formalmente concebido como una suma de voluntades particulares, se doblegará ante las que representen el mayor número. Esta actitud relativista explica que sea más tolerante desde el punto de vista personal el hombre de mentalidad liberal que el de mentalidad conservadora dentro de nuestro proceso sociológico pero más seguro el criterio conservador. Explica también la paradoja de que haya sostenido la unidad sindical, proclive al marxismo, y enemiga de la libre competencia y de la libre agremiación, por contraste con el conservatismo que concibe la libre agremiación como defensa del trabajador contra dos clases de capitalismo: el de la producción individual y el de la producción estatal.

En cambio la índole del espíritu conservador que el partido colombiano de ese nombre ha asimilado genialmente, es la de una especie de pragmatismo dogmático que lo ha llevado a adoptar formas religiosas públicas y no privadas, a no ser neutral en el proceso de la economía sino a actuar, a afirmar valores políticos en el Estado y a ser beligerante en la lucha de las ideologías. Así interpreta el impulso universal que ha rebasado la concepción del "laissez faire" con una actitud ante el Estado que es la de **HACER**. El ejecutivo, tal como emana de la mentalidad conservadora de los colombianos, es un quehacer, un poder de realización que le da a sus gobiernos un tono de modernidad auténtica y lo confunde con las versiones de ese mismo espíritu que en otros pueblos tienen nombres descalificados. Esa adecuación de su espíritu es la que lo capacita para una función original del Estado moderno que puede singularizarlo dentro de los partidos americanos, principalmente, en donde los conservatismos tienen un aire ferozmente reaccionario, absolutamente ajeno al que soela sobre nuestro sistema.

Es decir, que sobre un presupuesto mínimo de iniciativa privada, concibe el Estado en sus relaciones con los ciudadanos no acantonados en una neutralidad que permite el desarrollo de un régimen marxista de asociaciones. Interviene en los dos flancos para evitar que la iniciativa privada caiga en el vértigo del capitalismo con sus monopolios, sus carteles, sus trusts, su absoluta libertad para contratar el trabajo y pagarla, su exención de vigilancia en la higiene de las fábricas o de los campos. Y también interviene para que no se hagan monopolios clasistas en organizaciones obreras, contrariando el principio de libre asociación. Equidistante, por su filosofía católica, de los dos extremos de explotación del hombre que son el capitalismo y el marxismo, repudia igualmente aquella neutralidad que permite la formación indiscriminada de los monopolios capitalistas y el dogmatismo que cree en la omnipotencia explotadora del estado soviético. Antes, pues que caer en las soluciones radicales que son consecuencia lógica de una doctrina equivocada sobre el Estado debemos examinar cual es el espíritu que late en nuestra manera de entender la persona humana y el Estado. Si aceptamos principios como el del "habeas corpus" que corres-

ponde a una etapa ya superada, pero no derogada, de los derechos individuales, debemos buscar más bien la línea que en el terreno económico corresponda a ese mismo principio.

En el proceso de compenetración de la política con los intereses económicos, tan característico del Estado moderno, es donde naufraga más peligrosamente el principio de la voluntad individual. Para épocas menos densas resultaba muy claro establecer la inviolabilidad de ciertos bienes como el domicilio, la correspondencia, la propiedad privada. Se garantizaban la libertad de industria, de trabajo, de asociación, pero ante la avalancha de poder que se acumula en el Estado moderno aquello resulta muchas veces una bella fantasía del constituyente porque ya el precepto no alcanza a cubrir todos los medios que tiene el Estado para hacer nugatorias esas garantías. Aquello estaba escrito para una época en que se concebía el Estado con las únicas funciones de policía y, entonces, estaba muy bien prohibirle a un gobierno policía que violara el domicilio o la correspondencia: que atacara la propiedad de los particulares, algo muy concreto y muy visible.

Pero hoy existen multitud de instrumentos de dominación del Estado que pueden penetrar hasta lo más íntimo del ciudadano sin que haya un límite preciso en las leyes para defender la autonomía del ciudadano. Contra esto, que es un proceso histórico, no hay que oponer resistencia, pero sí revela una falta de madurez el que no provea en los textos legales a salvar los principios esenciales del Estado y de la persona privada en el laberinto económico de la vida moderna. Si asistimos en todo el mundo a una era de revolución económica y de revolución política mutuamente condicionadas, es urgente darle cauce a esa revolución para no dilatar inútilmente la sociedad. Todo requiere un orden y ninguna revolución fué fecunda si no fué capaz de reflejarse en un nuevo orden jurídico que resuelva los problemas que la han originado.

Tal ocurre en nuestro caso colombiano con las instituciones creadas para dirigir y controlar la economía del país. La libertad de industria garantizada por la constitución, verbigratia, resulta hoy inoperante si el Estado no otorga las divisas necesarias para abastecerse de materia prima. La cuestión no radica en que se hable de la libertad sino en que se den los instrumentos para lograrla. Nadie sería osado en negar la urgencia de que existan hoy esos organismos como el Control de Cambios pero lo que no es lógico dentro del orden jurídico en que se mueve el país es que una junta de ciudadanos esclarecidos, pueda por su cuenta y riesgo distribuir los beneficios o la bancarrota del hombre de trabajo. Toda la planificación que un hombre de trabajo pueda hacer hoy con su industria o su comercio está sometida al azar de lo que resuelva en una noche la junta de ciudadanos que manejan el Control de Importaciones y Exportaciones. Con mucho más poder resulta ese grupo de ciudadanos que el que pueda tener, por ejemplo, la Corte

Suprema de Justicia, a la que no se permite tener el juicio discrecional sobre los hechos que juzga.

Este don oracular sobre los bienes de los ciudadanos representa una jurisdicción de tipo nuevo con tanto volumen o mayor que la jurisdicción de policía, por ejemplo, regulada ya desde los orígenes de la nacionalidad.

Y en un país de juristas como el nuestro, en donde nadie discute la necesidad de que existan estos organismos no se ha presentado todavía un estatuto que resuelva el problema de fijar los límites a la órbita de su acción y defina la posición y los derechos de los ciudadanos ante autoridades de tan exorbitante poder. Ciertamente que desde su fundación hasta hoy se ha perfeccionado el organismo con la creación de comités económicos y de organismos adyacentes muy respetables pero el vínculo profundo que tiene el ciudadano con una decisión ante un juzgado municipal, por cosas de poco momento, está prevista en sus mínimos detalles y ante un organismo como el Control, Junta de Aduanas etc., no existe absolutamente nada que le diga al ciudadano cuáles son las prerrogativas ante un grupo de ciudadanos que súbitamente pueden paralizarle su trabajo con una decisión.

Este sistema de disponer de la fortuna o de la desventura económica es inherente al cambio que está sufriendo el mundo, en cuyo remolino nos hemos visto fatalmente envueltos los países que no disponemos de la madurez suficiente para planificar una economía. Pero si existe, por lo menos, una vocación jurídica que tiene que tener la suficiente envergadura para darle un cauce que no sea el de la arbitraria sabiduría de unos ciudadanos. Debe, haber una especie de habeas corpus económico, mucho más urgente que el tradicionalmente conocido porque hoy una medida de aquellas puede tener mucho más trascendencia para la vida y la libertad del hombre que la que pueda tener la soberana decisión de un alcalde en cosas relativas al orden de policía.

Mientras es posible encontrar fórmulas que permitan una especie de garantía del ciudadano contra el poder administrativo que se ha acumulado tan desmesuradamente sobre el poder ejecutivo, parece que lo indicado es dejar en manos de los organismos esenciales de la economía nacional el manejo del orden económico, en su calidad de consultores y asesores del poder ejecutivo. Formalmente, según lo que he venido exponiendo, el gobierno, tal como lo entendemos, Presidente y Ministros, son los responsables de ese orden económico como supremos responsables del orden público. Creo haber demostrado que el orden público comprende lo económico, lo jurídico, lo religioso y que ninguno de éstos sectores de la conducta humana y social puede formar provincia aparte del orden público general. Este es el hecho sociológico del cual no podremos desprendernos sin graves riesgos. El otro hecho, ya de carácter histórico, y que también tenemos que conjugar en la solución constitucional,

es la polarización de poder que, con la dilatación del Estado moderno, se ha acumulado en el ejecutivo con la superación de la tesis liberal que lo concebía únicamente con un poder de decisión y que hoy ya es un poder de realización.

Es por todo esto por lo que es importante definir hoy en la norma constitucional, por lo menos, el punto de partida del orden económico ya que sus consecuencias son imprevisibles y son las que entran al juego de lo que en realidad es el orden público general. Como no existía en los países organizados constitucionalmente un orden distinto de aquel que se fundaba en la libre iniciativa económica y hoy sí existen ya varios en donde ella se niega radicalmente y se entrega al Estado la iniciativa económica, es conveniente ponerle una especie de fondo al orden económico y dictar algunas normas procedimentales para cuando ese orden menoscaba el interés general. Puede decirse que hasta hoy, vivimos en un tácito orden económico y que el constituyente de 1886 lo acató sin entrar a definirlo en sus líneas generales. Las circunstancias anotadas obligan hoy a definirlo, al menos genéricamente.

Dentro de ese tácito orden en que habíamos vivido existían mucho más limitaciones de las que a primera vista aparecen, y, en general, se considera que toda convención que sea contraria a la ley y a las buenas costumbres adolece de nulidad absoluta. Desde luego que ese concepto de buena costumbre en materia económica es muy indefinible e indefinida pero también lo es que la vida económica moderna tiene muchas más complicaciones que pueden irrumpir sobre el orden público general que las que tenía la economía en la época en que se concibió nuestro estatuto fundamental. La abundancia de la producción agrícola, por ejemplo, puede colocar los productores en condiciones catastróficas a que el poder público tiene que entrar a solucionar rápidamente. Un verano o un invierno imprevisto pueden alterar la producción formal tan alarmante que los precios suban excesivamente para el consumidor, y plantea situaciones de orden público que el Estado tiene que solucionar introduciendo del exterior o repartiendo productos almacenados previamente.

Sería insuficiente decir que el Estado tiene obligación de defender solamente a los consumidores cuando el orden público hay que entenderlo como favorable al bien común general. En caso de abundancia de cosechas puede repercutir contra los productores que ven arruinados los precios por el exceso de oferta y pueden desanimarse con perjuicio de la economía general del país. El Estado tiene, pues, un límite de acción allí que es la de garantizarles a los productores que, por lo menos, tendrán un mínimo de precio remunerativo que les satisfaga el interés del capital invertido y el trabajo realizado y la rentabilidad de la tierra, es decir, lo que se llama en contabilidad el precio de costo más un pequeño porcentaje de remuneración. Esta es la función reguladora que cumple por

ejemplo, la Corporación de Defensa Agrícola entre nosotros, entrando a comprar a los productores cuando hay exceso de oferta para sostener un precio mínimo o vendiendo a los consumidores cuando hay exceso de demanda que sube inconsideradamente los precios.

Estos institutos reguladores del mercado desempeñan hoy una función esencial en la vida económica que obligan al Estado a fortalecerlos y servirse de ellos como asesores. Es, pues, necesario establecer que el gobierno que tiene implícitamente la facultad de intervenir en el orden económico, tengan con ellos una vinculación jurídica tan estrecha como la que mantiene, por ejemplo, con el Consejo de Estado para otra esfera de sus actividades de orden puramente administrativo. Aun cuando la decisión de estos organismos, Banco de la República, Corporación de Defensa Agrícola, Junta Reguladora de Cambios, etc., por ejemplo, no es obligatoria para el ejecutivo, deben ser oídos en decisiones que traten sobre aquellos asuntos que ellos gestionan.

Hasta mediados del siglo XIX las funciones del gobierno se limitaban esencialmente a la prevención del desorden físico, a la protección contra la invasión extranjera, ensanche de las fronteras nacionales o su fijación definitiva, al estímulo del comercio internacional en los países exportadores y a la creación y selección de los funcionarios que tenían que decidir las controversias privadas de los particulares. El Estado se movía, pues, dentro de la órbita fijada históricamente por el liberalismo, ciñéndose escrupulosamente al viejo principio de la revolución francesa, de "laissez faire" "laissez passer". Era la apoteosis del Estado gendarme que suscitó a uno de nuestros ingenios criollos una frase expresiva de la actitud única y posible que aquella mentalidad le asignaba al Estado: "El mejor Gobierno es el que no gobierna".

Las tendencias expansivas de la civilización actual han arrasado aquella posición espectacular del Estado y lo han convertido en actor. No hay que hablar del intervencionismo que es ya una de las expresiones de las diversas doctrinas que se han configurado para sortear estas nuevas situaciones de la vida comunitaria moderna.

Un poderoso desarrollo industrial ha democratizado inmensamente la iniciativa privada y ha fortalecido la conciencia de la propia individualidad. De sujetos pasivos del Estado los hombres han llegado a convertirse en sujetos activos que advierten cómo hay necesidad de desplegar esa personalidad no solamente en la empresa que convoca sus intereses, sus esfuerzos sino que, paradójicamente, los empuja a intervenir en el manejo de la cosa pública que es la que forzosamente les señala una órbita a esas actividades privadas. El desarrollo comercial e industrial ha educado extraordinariamente al pueblo para el ejercicio de la democracia política. Gentes que en el Estado mansurrón del siglo pasado podrían enriquecerse, honrarse o inhonorablemente, de espaldas al Estado y a su política, están hoy obsesados en forma impresionante por la presencia ine-

vitabile del Estado para cada movimiento. Para conseguir un crédito, abastecerse de mercancía o materia prima de mercados extranjeros, para denunciar sus utilidades, gestionar un arriendo, fijarle precio a lo que producen, para vender y comprar, se encuentran constantemente con el Estado que les fija los términos de su conducta económica.

La independencia del Estado de los intereses individuales, no obstante el prejuicio público, de origen marxista, con que casi todos los hombres raciocinamos, es una realidad que necesita ser regulada. A medida que aumentan los intereses sociales, lógicamente aumenta el poder del Estado que es su regulador.

Más importante, pues, que los poderes directos contemplados en la clásica división de Montesquieu, son hoy los poderes directos del Estado ejercidos a través de los órganos administrativos. De allí que muchas veces interese más al hombre de trabajo el nombre de un jefe de sección, el del miembro de una junta, el de los funcionarios de la Aduana, de la Caja Agraria, del Banco de la República, nombrados por el gobierno, que el de aquellos que él puede elegir directamente por medio del sufragio, así sean senadores, representantes, diputados o Magistrados de la Administración de Justicia. Los saldos que van quedando del "laissez faire" son bien escasos y cada día resultan más pulverizados. Hoy lo esencial es la deliberada organización de una unidad gubernativa que no sea obstáculo sino acicate en el desenvolvimiento de la actividad del hombre. Para organizar hoy una industria, planificar sus desarrollos, calcular sus rendimientos, nadie intentaría ya consultar los lineamientos de Montesquieu, buscando sus postulados tripartidos. Interesa más estudiar las tarifas, reglamentos de trabajo, salarios, régimen social, rentabilidad permitida, tributación fiscal, etc. De ahí que ya los funcionarios responsables de la administración no tengan que ser tanto ideológicos o políticos sino técnicos que conozcan a fondo los pormenores de la administración económica. Para fijar la órbita doctrinaria por donde se mueve todo aquel poderoso engranaje están los altos funcionarios que operan cerca del Jefe del Estado.

Sencillamente ha nacido un poder, mucho más poderoso si cabe, que aquel en que se acantonaba la clásica división de los poderes, o ramas del poder público como se han denominado más adelante. Comentando éste acontecimiento desaparecido para muchos en la biología del Estado moderno, dice el tratadista norteamericano James M. Landis: "Lo administrativo difiere de los poderes ejecutivos no sólo con relación al alcance de sus poderes: Difiere mucho más radicalmente con respecto a la responsabilidad que tiene para su ejercicio. En la concesión que se le hace de ese completo ámbito de autoridad total que le es necesario para planificar, promover y realizar sus poderes de policía, presenta una reunión de derechos que son normalmente ejercidos por el gobierno como un todo.

“Más aún, continúa diciendo Landis, su característica es este concepto de ejercicio del gobierno, limitado, por cierto, dentro de aquellos límites derivados de la autoridad del texto legislativo constituyente. Pero el poder administrativo, si bien puede comenzar como un esfuerzo para adaptar y realizar una eficiente protección de policía dentro de un campo particular, obliga pronto a pensar en función de bienestar económico de una industria. La creación de ese poder es, en esencia, la respuesta formulada, a la luz de una teoría política tripartita, a la exigencia de que el gobierno asuma responsabilidad no simplemente para mantener niveles éticos en las relaciones económicas de los miembros de la sociedad, sino proveer al eficiente funcionamiento de los procesos económicos del Estado” (1).

La parte ideológica de la cuestión puede tener muchas variantes pero el hecho universal es la aparición de un poder administrativo especialmente diferente del ejecutivo, el legislativo y el judicial. Lo mismo en Estados Unidos, bajo la democracia, que en Rusia, bajo el totalitarismo, o en España bajo el nacional-sindicalismo el fenómeno se dá igual. Cambia en cuanto a la destinación de ese poder administrativo que es en Rusia un método de opresión y de asfixia colectivista y uno de fomento y despliegue de la iniciativa privada dentro de las concepciones de la democracia orgánica tan alejada de la inorgánica que forjó la revolución francesa.

No por recientes nos hemos escapado nosotros de ese hecho de la dilatación del Estado moderno. La descongestión del papeleo, la simplificación de los recursos y la tecnificación de la rama administrativa resulta por eso más importante para muchos colombianos que la reunión del Congreso o que la hostilidad de la prensa. Para poner en marcha los extraordinarios planes de desarrollo económico es urgente la reforma administrativa que permita disponer de datos estadísticos ciertos y seguros.

Facilitar las tramitaciones, y que la administración pública sea cauce y no dique al lícito ejercicio de los ciudadanos.

Considero, pues, que ha llegado el momento de que asumamos una posición definitiva en estos aspectos del orden económico, interpretando la realidad social de Colombia, la presión histórica de la actual generación del mundo y la insuficiencia de nuestros medios económicos y estatales. Pero, esa posición, por las circunstancias anotadas no puede ser proclive a una solución ajena al espíritu del partido que sime la reforma ni a la tradición del país. No puede, pues, resolverse en el sentido del capitalismo que parte de la absoluta libertad que preconizó el liberalismo doctrinario ni tampoco del estatismo o del dirigismo que conduce a la socialización de tipo soviético. Nuestro ideal no es, pues, ni el de la libertad absoluta

(1) James M. Landis: "The Administrative Proces, Yale University, New Haven, 1941.

de la competencia ni el de la dirección exclusiva del Estado en la economía sino que aspiramos a un régimen de economía autodirigida. Para llegar a ese ideal es necesario capacitar al Estado con instrumentos nuevos que permitan estimular los organismos necesarios para llegar a ese ideal. Por tanto me permito proponer, como artículos nuevos de la reforma, bien sea para incorporar al Título III, o, a un nuevo Título sobre DERECHOS Y GARANTIAS SOCIALES, los siguientes:

ORDEN ECONOMICO

ARTICULO: El régimen de producción económica está fundado en la iniciativa privada, ejercida dentro de los límites del bien común. La intervención del Estado en el orden económico estará encaminada exclusivamente a coordinar los intereses de productores y consumidores y a fortalecer la economía de la nación. Esta intervención estará limitada al control, estímulo y gestión directa en los casos de necesidad, y previa consulta del poder ejecutivo a los organismos económicos oficiales o semioficiales.

ARTICULO: El Estado procurará que la producción nacional se organice en corporaciones que serán representativas del trabajo nacional.

También me permito proponer un Título nuevo que se llamará **CONSEJO ECONOMICO** y cuyos artículos serían los siguientes:

DEL CONSEJO ECONOMICO

ARTICULO: Habrá un Consejo Económico de Estado que será integrado por el número de miembros que determine la ley.

La elección de Consejeros económicos de Estado corresponde hacerla a las Cámaras Legislativas, de ternas formadas por el Presidente de la República.

Los Consejeros económicos durarán cuatro años y se renovarán parcialmente cada dos años. Cada miembro del Consejo económico tendrá un suplente, elegido por las Cámaras en la misma forma que los principales. Los suplentes reemplazarán a los principales en los casos de faltas absolutas o temporales.

Corresponde al gobierno la designación de Consejeros interinos.

Los Ministros tienen voz y no voto en el Consejo, con excepción del Ministro de Hacienda que tendrá voz y voto.

Igualmente tendrán voz en el Consejo los Gerentes de los Institutos oficiales o semi-oficiales de carácter económico, con excepción del Gerente del Banco de la República que tendrá voz y voto en el Consejo.

ARTICULO: Para ser elegido Consejero Económico y desempeñar el cargo, se requieren las mismas calidades exigidas para ser Senador de la República.

ARTICULO: El cargo de Consejero Económico es incompatible con cualquier otro empleo efectivo público o privado o con el ejercicio de una profesión, con excepción del de Gerente del Banco de la República.

ARTICULO: Son atribuciones del Consejo Económico:

1º — Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos económico, debiendo ser necesariamente oído en todo aquello que la constitución o las Leyes determinen. Los dictámenes del Consejo Económico no son obligatorios para el gobierno, salvo el caso del Artículo 212.

2º — Preparar los proyectos de Ley que tengan finalidades expresamente económicas y proponer las reformas convenientes en los ramos de la economía.

3º — Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo económico conforme a las reglas que señale la Ley.

4º — Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que la Ley determine.

Honorables Miembros, vuestra comisión:

Bogotá, noviembre 12 de 1952.