

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.-

"ESTUDIO JURIDICO-ECONOMICO DEL ARTICULO
32 DE LA CONSTITUCION NACIONAL".

REGINA VELEZ DE BENAVIDES

BN
T
D342
V436

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

A D V E R T E N C I A

"La Universidad de Nariño no aprueba ni desaprueba las opiniones emitidas en la Tesis; tales opiniones deben considerarse como propias de su autor". (Art. 103 del Reglamento)

6

UNIVERSIDAD DE NARIÑO	
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS	
PASTO - COLOMBIA	
No. <u>19535</u>	Ej. _____
Valor <u>\$ 1000.00</u>	Vol. _____
Fecha <u>VI-3-75</u>	Don. <u>X</u>
Fac. <u>Derecho</u>	Canje _____
Librería <u>Antes</u>	Cmop. _____

[illegible]

Los hombres designados de todo prejuicio de carácter político, precisados para no relacionar la norma con la política, atendiendo al momento de su designación de Gobierno, sino como la esencia de las gentes, que no conocen más que lo superficial del Estado, en su más íntima esencia. Hacemos esta advertencia

- INTRODUCCION -

[illegible]

No pretendemos profundizar sobre la compleja estructuración del Estado, en lo que respecta a su problemática política, administrativa, social y económica, que requiere un detenido análisis por razón de la actividad especializada del Estado en cada uno de esos aspectos y un dominio de las materias relacionadas con los mismos. Nuestro estudio versará sobre el alcance jurídico-económico del Art. 32 de la Constitución Nacional, desde un punto de vista objetivo, o sea, interpretando obviamente su tenor literal.

Nos hemos desligado de todo prejuicio de carácter político, precisamente para no relacionar la norma con la política, entendida la palabra no como sistema de Gobierno, sino como la entiende el común de las gentes, que no conoce más que lo superficial del Estado, en su más inútil acepción. Hacemos esta advertencia, porque consideramos que el Art. 32 de la Constitución Nacional, contiene postulados socialistas como consecuencia de la evolución de la colectividad, que ha objetivado el poder público entregándolo a una estructura denominada ESTADO SOCIALISTA, así no lo quieran comprender quienes todavía están influenciados por la teoría de la democracia política, que mira únicamente al individuo dotado de dignidad y libertades intocables, sin tener en cuenta que las circunstancias que determinaron la política individualista, fueron superadas por la concepción finalista, cuya juridicidad supone necesariamente que el Estado reivindique para la sociedad la dirección de todas sus actividades, determine y asegure sus condiciones de existencia, cambie, en lo posible, la personalidad del hombre dentro del status social, reglamentando racionalmente su autonomía para ponerla a tono con los intereses generales de la comunidad.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

una forma de Se ha pensado que el Artículo 32 de la Constitución Nacional es inaplicable, precisamente por su contenido socialista, que no encaja dentro de nuestro sistema jurídico-político, pues supone funciones absorbentes del Estado realizables por coacción sobre la libertad de industria y la iniciativa privada.

Igualmente se ha dicho que el Estado ha dado pruebas de incapacidad en materia de administración económica y que a veces esta actividad, a ciencia y paciencia del mismo, se convierte en instrumento de partido, en un medio electoral, antes que en actividad de interés general para lograr el desarrollo integral de la comunidad, de donde resulta que el Artículo 32 es una prescripción formal dentro de las instituciones jurídicas que nos rigen.

También se argumenta que en la mayoría de los casos no resultan equitativas las ventajas previstas en la normatividad del citado artículo, por no guardar relación o proporción entre las prestaciones y contraprestaciones exigidas en compensación, como serían las de garantizar la libertad de industria y la iniciativa privada, sujetando su ejercicio dentro de los límites del bien común, o implantando una política de ingresos y salarios, sin cumplir el Estado con la obligación de dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, o sin fomentar la industria, el comercio y la iniciativa privada.

En la forma cómo se formulan las anteriores objeciones, advertimos cierta inconsecuencia en ellas, al menos en cuanto no se fundan en razones de principio. Así, no podemos negar que si una función o

una forma de actividad estatal se considera en determinado momento histórico necesaria para el interés general, el Estado como estructura de poder del bienestar social debe tomarla a su cargo haciendo prevalecer el interés social sobre el particular, y esa prevalencia - cualquiera sea la fuerza que a ella se oponga justifica la coacción, que no siempre es en términos absolutos - constrictiva, sino limitativa de las actividades ciudadanas en ejercicio del poder de policía.

En cuanto a que las actividades del Estado no son equitativas, debemos observar que tal argumento - prescinde del concepto de solidaridad social, que en el Estado se hace práctica por la adopción y ejercicio de sus múltiples actividades encaminadas a justificar su fin jurídico público, que no es otro que lograr el desarrollo armónico de la comunidad en todos sus aspectos, morales y materiales, así haya de castigar a determinados sectores o actividades que los considera como dislocados de su fundamento ético.

Creemos erróneo juzgar en términos absolutos las instituciones jurídicas como ineficaces simplemente porque las personas que sirven el poder no ponen en práctica o no ejecutan correctamente sus prescripciones. El Estado como estructura de poder, dada su orientación, admite los calificativos de democrático, dictatorial o paternalista, según que sus sistemas se acomoden a tales regímenes, pero filosóficamente considerado el Estado como la personificación de la Nación, no admite el calificativo de incapaz; los incapaces son los administradores de los estados, no las instituciones. Por excepción se puede decir que una institución jurídica o sea la ley, es incapaz de resolver una necesidad, causa

eficiente de su promulgación. (El término institución jurídica lo asimilamos a la ley) En este caso, existen medios jurídicos conducentes, para reglamentar la ley, reformarla o derogarla. Tampoco hemos querido, mediante un detenido estudio, relacionar la norma del artículo 32 con los grandes tipos de regímenes políticos; no obstante, considerada en su conjunto creemos que no encajaría dentro de la filosofía política de los mismos. Así, sería imposible que su normatividad funcione dentro de las dictaduras contemporáneas que se basan en la ideología marxista que concibe al Estado como instrumento de dominación, o sea, el Estado y los gobernantes no son la expresión de la voluntad de la colectividad sino el instrumento de la dominación de un grupo sobre otro, o de una clase sobre otra; no obstante denominar al sistema como "DICTADURA DEMOCRATICA" que se ejerce en nombre del pueblo, admiten la dictadura del proletariado y califican a las otras democracias de ilusorias o simplemente formales; el afán de apropiación de los medios de producción constituye su meta; en este estatus, no podría concebirse la garantía de la libertad de industria y la iniciativa privada, aunque se diga que su ejercicio está limitado por los intereses de la comunidad. Es tan difícil comprender estas dictaduras, por la sencilla razón de que sus argumentos se basan en la lucha de clases, y el Estado democrático o dictadura del proletariado, no es más que un factor de dominación de una clase sobre otra, la del Estado y los gobernantes, sobre los gobernados, obligados a vender su fuerza de trabajo al propietario estatal, cosa similar a lo sucedido en las democracias corrientes, donde el súbdito del Estado vende su trabajo al empresario, concepto que abarca al empresario particular como al estatal. Todo depende de -

cómo se aprecie el sistema. Entonces la advertencia, por-
que nuestro trabajo tratará en lo posible de fijar el
alcance just. Tampoco la norma podría justificarse dentro
de los regímenes paternalistas, porque ella impone una
estrecha colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Le-
gislativo, como quiera que, para lograr el desarrollo
integral del Estado, según la Reforma Constitucional, -
deben elaborarse planes y programas de desarrollo eco-
nómico y social, cuya iniciativa es atribución del Go-
bierno, limitándose el Congreso a expedir leyes de tal
contenido, que luego se concretan en el presupuesto ge-
neral de la Nación. Las características más sobresa-
lientes de los regímenes paternalistas, "responden más-
o menos a un sistema de partido único rechazando al mis-
mo tiempo el marxismo y la idea de una revolución socia-
lista. Reconocen al individuo cierta zona de libertad-
personal. Se proclaman regímenes cristianos y más espe-
cialmente católicos; reconocen la supremacía de la mo-
ral y de la religión sobre el Estado. Dos regímenes i-
lustran bastante bien tal categoría de regímenes pater-
nalistas: los actuales de España y Portugal. Económica-
mente la situación de la masa del pueblo es bastante mí-
sera, lo cual mantiene una gran apatía política. La fun-
ción ejecutiva y legislativa pertenece totalmente al Je-
fe del Estado. (Instituciones Políticas y Derecho Cons-
titucional - Maurice Duverger. Ediciones Ariel, Cara-
cas, Barcelona - Págs. 423, 425 y 435).

Con el mismo criterio no hemos querido re-
lacionarla con las democracias clásicas y contemporáneas,
por considerar que nuestra norma es tan nueva y de-
un contenido tan variado, que difícilmente podría compa-
rársela con otras de tales regímenes democráticos.

Se justifica entonces la advertencia, porque nuestro trabajo tratará en lo posible de fijar el alcance jurídico-económico del Artículo 32 de la Constitución Nacional, cuya interpretación repetimos, será la obvia de su tenor literal.

En algunos casos precisaremos la forma cómo el Estado ha desarrollado sus prescripciones, sin de tenernos en disquisiciones sobre la actividad del mismo, porque ello sugiere fundamentadas críticas, en pro o en contra, y no simples hipótesis o divagaciones, máxime cuando la Reforma es reciente y sus prescripciones no se han realizado jurídicamente en su totalidad para poder formular, sobre bases ciertas, un juicio que merezca debida atención.

CAPÍTULO I

EL ESTADO: SU APARICIÓN COMO ESTRUCTURA DE PODER ECONÓMICO.
Evolución de las sociedades primitivas hasta llegar al Estado

CAPITULO I

EL ESTADO: SU APARICION COMO ESTRUCTURA DE PODER ECONOMICO

Iniciamos este capítulo citando al tratadista Luis Carlos Sánchez, quien al hablar sobre la evolución del Estado dice: "No es posible prescindir de la historia como dimensión temporal de la realidad política, porque ésta es la resultante de un proceso. El Estado no es estático, es un status válido para cierto momento". (Constitucionalismo Colombiano. E. Varón, 1972 - pág. 148).

Intentaremos para el objeto de nuestro estudio, precisar los antecedentes del Estado al momento de su estructura de poder.

CAPITULO I

EL ESTADO: SU APARICION COMO ESTRUCTURA DE PODER ECONOMICO. - Evolución de las sociedades primitivas hasta llegar al Estado

La evolución administrativa, sigue evolucionando, de ahí que se diga que el Estado constituye una administración definitiva de la organización política, entendida la palabra "política" como sistema para el ejercicio del poder, organizado en la colectividad, independientemente del individuo; entonces, es la colectividad organizada políticamente la que ejerce el poder, para el logro de sus fines.

El "PODER", no nació con el hombre. Individualmente considerado no tuvo este atributo, en el sentido jurídico-político de mando, dominio o jurisdicción. Sus cualidades, entre otras, la facultad de hacer alguna cosa, la de recoger, la de determinar para actuar y decidir. En una situación de tal naturaleza se conforma con las de individuos de ciertos géneros y se guía por el instinto para perpetuarse,

CAPITULO I

EL ESTADO: SU APARICION COMO ESTRUCTURA DE PODER ECONOMICO

Iniciamos este acápite citando al tratadista Luis Carlos Sáchica, quien al hablar sobre la evolución del Estado dice: "No es posible prescindir de la historia como dimensión temporal de la realidad política, porque ésta es la resultante de un proceso. El Estado no es estático, es un status válido para cierto momento". (Constitucionalismo Colombiano. E. Temis. 1972 - pág.148).

Intentaremos para el objeto de nuestro estudio, precisar los antecedentes del Estado simplemente como estructura de poder económico, sin profundizar sobre las circunstancias que influyeron en las distintas etapas sociales que determinaron su formación, porque si se nos permite la razón, el poder como determinante de estructuración político-administrativa, sigue evolucionando, de ahí que se diga que el Estado constituye una culminación no definitiva de la organización política, entendida la palabra -política-, como sistema para el ejercicio del poder, objetivado en la colectividad, independientemente del individuo; entonces, es la colectividad organizada políticamente la que ejerce el poder, para el logro de sus fines.

El "PODER", no nació con el hombre. Individualmente considerado no tuvo este atributo, en el sentido-jurídico-político de mando, dominio o jurisdicción. Sus cualidades, entre otras, la facultad de hacer alguna cosa, la de escoger, la de determinarse para actuar y decidirse frente a una situación, se confundían con las de individuos de otros géneros y se guiaba por el instinto para perpetuarse,

o como se dice, realizarse, dentro del medio en que actuaba; status que no lo colocaba en puesto de excepción, puesto que su capacidad de abstracción no estaba muy desarrollada, razón por la cual sus actos eran consecuencia directa de los estímulos que recibía y por lo tanto, proporcionales a incitaciones de todo orden. En este estado el PODER, definido como facultad de hacer o no hacer alguna cosa, se asociaba a lo biológico más que a lo político. Su defensa contra un sinnúmero de elementos y factores contrarios a su supervivencia, no se le puede calificar de poder; éste nace en forma incipiente, cuando el hombre entra en un círculo de realización humana por virtud de la relación sexual, que da origen a una forma primitiva de sociabilidad, en la cual se educa o adquiere experiencias, para adentrarse en otro sistema más avanzado, que los sociólogos denominan GRUPO, donde la cooperación es su principal característica. En tal estado, todavía el PODER, no contaba como ahora, con ese atributo tan propio que es la funcionalidad; el GRUPO no poseía la suficiente capacidad para estatuir un ordenamiento, sea jurídico, político, o si se quiere social; por lo tanto los individuos, en razón de su aporte al sistema (Grupo), tampoco tenían conciencia clara de que su no observancia implicaba transgresión de normas, que garantizaban sus condiciones de existencia en ese momento histórico.

Los investigadores de la evolución de la sociedad, consideran El crecimiento del grupo, se resolvió en la conformación de la HORDA, forma de sociabilidad donde la cooperación sigue imperando para satisfacer necesidades biológicas. Ahora bien, si relacionamos la cooperación a un sistema económico, tenemos que en aquel tiempo, la apropiación de lo que buenamente producía la naturaleza, era el medio no jurídico sino espontáneo del hombre para poder subsistir dentro de la HORDA; los productos se repartían equitativamente hasta que se agotaban; pero la intervención pa-

ra tal efecto, se asociaba a lo biológico más no a lo político, como lo digimos anteriormente, y en su afán de vivir, constantemente la HORDA buscaba nuevas tierras, y esta sociedad en marcha, se convirtió en nómada. En esta etapa, la energía humana como factor de producción, hay que relacionarla con la distribución del trabajo, que se hacía espontáneamente y no con criterio político de intervención social; así la mujer cuidaba de los hijos y recolectaba los frutos de la tierra; el hombre se dedicaba a la caza y a la pesca; por el cuidado de los hijos concebidos en un sistema que podríamos llamar régimen de promiscuidad, la mujer dirigía el hogar, pero por obligación natural, no porque existiera un ordenamiento jurídico que lo hubiera prescrito. No obstante dentro del matriarcado -según los sociólogos-, existieron grupos denominados CLANES donde regían determinadas normas morales sin contenido coercitivo, referentes a las relaciones sexuales que no podían practicarse entre individuos que descendían de un tronco común, que necesariamente era la madre; quien por razones biológicas, entre otras, el vínculo de la sangre, agrupaba a sus descendientes constituyendo el CLAN, forma de sociabilidad donde tampoco se puede hablar del ejercicio del PODER, en un sentido eminentemente político, por parte de la madre.

Los investigadores de la evolución de la sociedad, conceptúan que el matriarcado desapareció con la institución del LEVIRATO que consistía en un "Precepto de la ley mosaica, que obligaba al hermano del que murió sin hijos a contraer matrimonio con la viuda" (Diccionario Ideológico de la Lengua Española - Julio Casares. Editorial Gustavo Gili). Esta institución surgió como consecuencia de una necesidad de carácter económico, que dio lugar a la formación del PATRIARCADO. Es decir, la ley mosaica tenía por fin asegurar el porvenir económico de la viuda y de sus po-

sibles hijos, asegurando por otro aspecto la determinación real del parentesco, con base en el vínculo de la sangre - proveniente del padre. Los sociólogos están acordes en afirmar que dentro del PATRIARCADO, la organización económica constituye su característica. Aquí, parece que se perfilan los lineamientos de un poder interventor económico - ejercido por el PADRE, que se resuelve en un tecnicismo relativo al uso de la propiedad colectiva del suelo, a la individualización del trabajo como factor de producción, la productividad como elemento de consumo familiar y su sobre producto como factor comercial que intensificó el cambio - entre las tribus.

En la TRIBU y más tarde en la CONFEDERACION TRIBAL (o tribunal - relativo a tribu- Diccionario Ideológico-Lengua Española - Julio Casares), la vida económica se cimenta en un territorio determinado, donde se hacen más - reales las necesidades y aspiraciones de los asociados, - surgen intereses opuestos que es necesario regular y armonizar. La idea del PODER va haciéndose menos dispersa y - por razón del territorio se objetiva más fácilmente en la comunidad que adquiere facultad decisoria para entregar la autoridad de reglamentación y armonización a un individuo (Jefe de la Tribu). Se puede decir entonces que dentro de este sistema social, el PODER se ejerce por representación de la colectividad, independientemente del individuo, con - su atributo funcional de dictar normas, encaminadas a reglamentar la vida económica, política y social, capaces de garantizar las condiciones de existencia de la TRIBU y asegurar su autonomía frente a la CONFEDERACION TRIBAL. No obstante su equilibrio social no fue definitivo debido al grado de cultura para conformar lo que políticos, economistas - y sociólogos denominan "SOCIEDAD TOTAL", cuando la definen - como "una unidad colectiva real, directamente observable y

fundada en actitudes colectivas, continuas y activas que se proponen realizar una obra en común; esta unidad de actitudes, de obras y de conductas constituye un marco social estructurable que TIENDE HACIA UN EQUILIBRIO particular en las formas de sociabilidad". "La cultura implica la sociedad, y viceversa". "La vida social es parte de la cultura. Los procesos sociales, las formas de sociabilidad, los niveles de profundidad y la agrupación misma no son mecanismos ciegos ni instintos puros, sino hechos humanos que se iluminan u opacan por ideas y valores, según sean éstos positivos o negativos. A su vez la cultura es objetivación constante del espíritu humano condicionado por fuerzas telúricas y sociales". (Sociología General - B. Mantilla Pineda-Universidad de Antioquia - pág. 161. Edición 1.956). El autor citado llega a la conclusión anterior, después de analizar las teorías expuestas por los filósofos historiadores y sociólogos, especialmente MAXIMINE LEROY, ARNOLD J. TOYNBEE, GEORGES GURVITCH y LUCIO MENDIETA NUÑEZ (Obra citada págs.- 141 a 167)

Con base en lo anterior conceptuamos que, en la forma como conciben los tratadistas la "SOCIEDAD TOTAL", ésta se confunde con la NACION, donde existen grupos profesionales y culturales que son base fundamental económica de la sociedad, que dan lugar al nacimiento de clases cuya finalidad puede ser espiritual (Vida jurídico-política), o material (vida económica) encaminada a la adquisición de bienes y servicios. Los fines espirituales comunes, unidos a los fines materiales cuando son constantes, intencionales y unívocos conforman un todo étnico, es decir la Nación. Sin embargo dadas las características de la "Sociedad Total", - puede darse ésta en la concepción de pueblo, "cuando la sociedad total es sujeto de la cultura. Ella objetiva sus inquietudes, aspiraciones y pensamientos, constituyendo una -

atmósfera sin cuyo oxígeno caería en la asfixia". (B. Mantilla Pineda - obra citada pág.162).

En todo caso, dentro de la NACION como sociedad total, existen clases agrícolas, cuya vida se desarrolla en el campo que "encarnan en la sociedad, el espíritu de autoridad y tradición"; clases industriales y comerciales dedicadas a esas actividades, que encarnan "el espíritu del progreso"; clases proletarias, que son la base técnica de la estructuración profesional dedicadas a la producción industrial, "que se identifican en la sociedad como el espíritu de la justicia social"; y clases espirituales o CULTURALES "en el más amplio sentido del término que representan el espíritu de elevación de la personalidad". (Tristán de Athaide - Introducción a la Sociología Cristiana.- Editorial Aguila Bogotá, pág. 109).

Dentro del concepto de NACION, prima lo espiritual, o sea lo que denominamos CULTURA; no podríamos decir desde un punto de vista técnico-jurídico y social, que determinados nacionales están unidos por un vínculo político, aunque su tendencia sea propender por la organización de su vida jurídico-política; simplemente como tendencia, es un anhelo. El vínculo político nace, cuando los "nacionales" deciden objetivar el PODER POLITICO en la colectividad y mediante un ordenamiento jurídico-positivo, lo delegan en el ESTADO como "realidad social calificada".

Wilhelm Sauer, citado por el profesor Diego Tobón Arbeláez dice: "El Estado es la forma jurídica; el pueblo y la nación son el contenido social. Por otra parte, el pueblo se distingue de la nación en que en él se mira preferencialmente a la igualdad del linaje, y en la nación a la igualdad específica de la cultura. Para que se pueda -

hablar de nación hace falta, pues un cierto grado de madurez de la cultura. Sólo entonces se origina la conciencia de la pertenencia de esa cultura común, sólo entonces nace el sentimiento nacional".

Más adelante dice el mismo autor en frase por demás gráfica: "el pueblo suministra la sangre, el Estado el cuerpo, la nación el espíritu". (Principios Fundamentales del Derecho Administrativo.- Tipografía Industrial de Medellín - pág. 26).

Cuando la NACION se organiza políticamente, surge el ESTADO como estructura de PODER. Toda la vida política nacional tiene que estar sujeta a un orden fundamental, que se denomina CONSTITUCION. Ella es la que determina el concepto funcional del Estado para el logro de sus altos fines, mediante un ordenamiento jurídico superior, que provee de órganos adecuados al Estado y le hace capaz de expresar su voluntad, que se refleja en la actividad administrativa. Conviene entonces hablar someramente para adentrarnos al objeto de nuestro estudio, de las funciones del Estado.

- BIBLIOGRAFIA -

1. SACHICA LUIS CARLOS. Constitucionalismo Colombiano.
E. Temis, 1972 pág.148.
2. CASARES JULIO. Diccionario Ideológico de la Lengua
Española (definición de LEVIRATO) - Editorial -
Gustavo Gili.
3. MANTILLA PINEDA B. Sociología General.- E.U. de An
tioquia, 1956, pág.161.
4. DE ATHAIDE TRISTAN. Introducción a la Sociología -
Cristiana.- E. Aguila, Bogotá, pág.109.
5. TOBON ARBELAEZ DIEGO.- Principios fundamentales de-
Derecho Administrativo. Tipografía Industrial -
de Medellín. Pág.26.

CAPÍTULO II

CONCEPTO SOBRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO: CONSTITUYENTE, LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA (EJECUTIVA) Y JUDICIAL.

En el Estado de "derecho", que son ahora la mayoría de los Estados modernos, éste no puede exceder los límites de sus fines. No obstante esos límites, no se puede concebir el Estado como realidad estática, con un campo delimitado indefinidamente, sino como entidad dinámica, cambiante a medida que cambian las circunstancias constitutivas de su existencia.

CAPÍTULO II

CONCEPTO SOBRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO: CONSTITUYENTE, LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA (Ejecutiva) Y JURISDICCIONAL - SU INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA - GENERALIDADES.

Se denomina PODERES, que en la actualidad son mayor propiedad de los Estados. Pero los poderes de que goza el Estado (hablando en sentido político) son demasiado amplios, de ahí el peligro de que siendo uno el PODER, quienes lo dirigen actúen en detrimento momentáneo contra los principios normativos que lo instituyen. De esto se deduce la existencia de diversos órganos que gozan de una relativa independencia en su acción. Así uno de los órganos dicta el derecho positivo, otro cuida de que se cumpla y otro lo aplica a la solución de los conflictos o choques que se pueden presentar entre los miembros de la colectividad. Se llaman respectivamente, LEGISLATIVO, EJECUTIVO y JUDICIAL; al segundo de estos órganos toca la función que desde el punto de vista formal, es la ADMINISTRATIVA o funcional (Nuestra Constitución los denomina Ramas del Poder Público - Título VI).

CAPÍTULO II

CONCEPTO SOBRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO: CONSTITUYENTE, LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA (EJECUTIVA) Y JUDICIAL.

En el Estado de "derecho", que son ahora la mayoría de los Estados modernos, éste no puede exceder los límites de sus fines. No obstante dados esos límites, no podemos concebir el Estado como realidad estática, con un campo delimitado indefinidamente, sino como entidad dinámica, cambiante a medida que cambian las circunstancias constitutivas de su razón de ser y de acuerdo con las necesidades de la sociedad que está llamado a dirigir y encauzar. El objeto del Estado es esencialmente finalista y en miras a su realización, tiene facultades para el ejercicio de ciertas funciones; estas facultades se traducen en lo que comunmente se denominó PODERES, que en la actualidad con mayor propiedad decimos ORGANOS. Pero los poderes de que goza el Estado (hablando en sentido político) son demasiado amplios, de ahí el peligro de que siendo uno el ORGANO, quienes lo sirven atenten en determinado momento contra los principios normativos que lo instituyen. De esto se deduce la existencia de diversos órganos que gozan de una relativa independencia en su acción. Así uno de los órganos dicta el derecho positivo, otro cuida de que se cumpla y otro lo aplica a la solución de los conflictos o choques que se pueden presentar entre los miembros de la colectividad. Se llaman respectivamente, LEGISLATIVO, EJECUTIVO y JUDICIAL; al segundo de estos órganos toca la función que desde el punto de vista formal, es la ADMINISTRATIVA o funcional (Nuestra Constitución los denomina Ramas del Poder Público - Título V).

Para mejor explicar y comprender estas funciones del Estado, debemos tener en cuenta que los actos administrativos tienen tres características que son:

- a) CRITERIO ORGANICO, que hace referencia o atañe al origen o fuente de la norma.
- b) CRITERIO MATERIAL, al contenido de la misma norma; y
- c) el CRITERIO FORMAL, a la forma o manera de dictarla.

Desde el punto de vista del factor orgánico, el derecho estatal o derecho público estaría compuesto de reglas relativas a la organización del Estado, de las autoridades públicas y sus relaciones entre sí y los particulares.

Desde el punto de vista material, el derecho público es el conjunto de reglas jurídicas relativas al interés general o al orden público; es decir aquellas que aseguran la continuidad de los servicios estatales y garantizan la tranquilidad, la seguridad y salubridad públicas.

Desde el punto de vista formal, el derecho público es el conjunto de normas jurídicas dictadas unilateralmente por los gobernantes y de obligatoria observancia para los gobernados (ver Técnica Jurídica - Eustorgio Sarria.- Derecho Administrativo.- E. Temis, 1968 Págs. 23-66)

Una vez diferenciados estos criterios pasamos a hacer un análisis de las funciones: Constituyente, Legislativa, Administrativa y Judicial.

laboración del Hemos creído indispensable establecer las -
anteriores distinciones, porque en el campo estrictamente -
funcional del Estado, los tres factores se conjugan; el po-
der político se desdobra en competencias constitucionales, -
legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, que generan ac-
tos cuya naturaleza y efectos son diferentes dentro del sta-
tus económico, aunque su fin es intervenir en la economía -
para dirigirla, reglamentarla, racionalizarla y planificar-
la. Así tenemos que la constitución como máxima expresión
del querer político de la colectividad distribuye competen-
cias en el sentido de autorizar al Congreso y al Poder Eje-
cutivo para intervenir en la actividad económica por múlti-
ples aspectos y razones; como también otorga a la rama ju-
risdiccional encargada de administrar justicia (Art. 58), -
un poder sancionador para los particulares que han infringi-
do las disposiciones constitutivas de delitos denominados e-
conómicos, consagradas en Título IX del Código Penal que -
versa sobre los "DELITOS CONTRA LA ECONOMIA NACIONAL, LA IN-
DUSTRIA Y EL COMERCIO" (En casos menos graves, se prevé en-
el ordenamiento jurídico colombiano, clases de sanciones -
que imponen ciertos funcionarios, en ejercicio del Poder de
Policía). Basado en la República; ahora, por virtud de la

Forma Constitucional, la correspondiente atribución como es
prima autorizada La Constitución ha prescrito que corresponde
al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce a-
tribuciones como las de fomentar empresas útiles o benéfi-
cas que a su juicio sean dignas de estímulo, pudiendo dele-
gar tal iniciativa en el Presidente de la República revis-
tiéndolo pro-tém-pore de precisas facultades extraordinarias,
teniendo en cuenta las exigencias de las necesidades y las
conveniencias públicas; al efecto el Presidente dicta decre-
tos extraordinarios con fuerza de ley, que reemplazan la i-
niciativa del legislador. En otros casos, la Constitución -
le atribuye la iniciativa al Presidente; por ejemplo: la é-

laboración del presupuesto; la fijación de planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse - la problemática de la economía; la inversión pública; la referente a participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; la de crear servicios (administrativos, industriales o comerciales) a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; la de autorizar participaciones del Estado a empresas industriales o comerciales; la exención de impuestos, contribuciones o determinación de sus tasas; y otras similares a las enumeradas, que se engloban en el concepto de GASTO PUBLICO. Las leyes referentes al gasto público, sólo pueden ser dictadas a iniciativa del Gobierno.

La redistribución constitucional de competencias que permite a las ramas del poder público intervenir en la economía, obedece a un criterio de unificación estatal desde el punto de vista de la coordinación y racionalización de los servicios del Estado; la rígida fórmula de la separación de los poderes públicos ha sido reemplazada por la de la colaboración mutua. Antes no se podía concebir que el Presidente sin mandato previo legal pudiera intervenir en el Banco de la República; ahora, por virtud de la Reforma Constitucional, le corresponde esa atribución como su prema autoridad administrativa; basta leer el numeral 14 del artículo 120, modificado por el 41 del Acto Legislativo Nro. 10. de 1.968, para comprobar que la necesaria intervención en el "BANCO DE EMISION" es indispensable por quien ejerce la suprema autoridad administrativa, a fin de que la mencionada entidad no vaya a desvertebrar el sistema económico-administrativo y funcione dentro del mismo, con sentido de coordinación, precisamente para racionalizar y planificar la economía, como quiera que, la emisión de numerario, es el elemento que determina dentro del Estado, el precio de los bienes y servicios; así la actividad económica se -

puede conjeturar y tasar como VALOR SOCIAL. ^{estado de necesi-}
^{dad presupone colisión de normas de derecho, y a este res-}
^{perto opuesto.}

Con el fin que hemos expresado, también puede el Presidente como suprema autoridad administrativa, previo mandato del Congreso (conforme a las leyes), "Ejercer la inspección necesaria sobre los demás establecimientos de crédito y las sociedades mercantiles"; "Ejercer inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas"..... en lo esencial cumpliendo el mandato de los fundadores"; Organizar el crédito público,.... regular el cambio internacional y el comercio exterior.

A lo anterior podemos agregar, que dentro del Estado pueden surgir situaciones de tanta gravedad, que amenacen el orden económico. La situación de gravedad que conlleva peligro colectivo se denomina "estado de necesidad". En Derecho Administrativo se explica como "una cuestión de fondo constitucional. Y esta cuestión en el derecho público positivo se formula así: Por un lado, la Constitución, en primer término, y luego las leyes, protegen, por declaraciones y garantías individuales y colectivas, los atributos de la personalidad: su libertad, su honor, su propiedad, su integridad física y moral". "Por otro lado, el deber de asegurar el bienestar general, la seguridad colectiva, la salud y moral públicas -todo lo que entra en el concepto de derecho de conservación- del todo social es deber esencial del Estado. El peligro colectivo puede afectar la existencia misma de elementos constitutivos del Estado,..... La acción del Estado como poder administrador se dirige en manera inmediata a la colectividad, y sólo de modo mediato al interés individual. Estos dos aspectos explican por qué el estado de necesidad en Derecho Administrativo solo pueda considerarse con referencia a ciertos órdenes de

cuestiones y no como regla única". "Si el estado de necesidad presupone colisión de normas de derecho, y a este respecto oposición de derechos del Estado frente a derechos del individuo, lo primero que debe considerarse es si para ello se debe necesariamente dictar nuevas normas, y luego qué límites ellas deben tener y qué poder del Estado puede dictarlas; ésos son los primeros problemas que el estado de necesidad genera como fuente de producción jurídica en el derecho administrativo, dentro del cual esas formas son la LEY DE EMERGENCIA, EL DECRETO LEY Y LA ORDENANZA DE URGENCIA". (Derecho Administrativo.- T.1o. RAFAEL BIELSA-E. la Ley. Buenos Aires - 1964 - Págs. 115 y 116).

Trasladando los conceptos anteriores a nuestro sistema, tenemos: Primero la Constitución (Art. 122); luego el Decreto-Ley declarando el ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICO O SOCIAL; en desarrollo del decreto, las medidas legales conducentes para restablecer el orden público económico o social. El Presidente en este caso se convierte en legislador; sus poderes, no obstante los limita la Constitución, en cuanto al tiempo y a la constitucionalidad de los decretos, cuya exequibilidad le corresponde declarar a la Corte Suprema de Justicia. Vemos cómo el factor material de la norma constitucional, determina la conjugación de los factores: orgánico, material y formal, de las tres ramas del poder público, en cuanto a la expedición de los actos encaminados a preservar el ORDEN ECONOMICO.

Finalmente, el artículo 32 de la Constitución Nacional -TEMA CENTRAL de nuestro trabajo-, autoriza la intervención del Estado por ACTO DEL CONGRESO (ley) -sin descartar en muchos aspectos la iniciativa del EJECUTIVO-, para racionalizar y planificar la economía, dentro de los postulados que la norma consagra. Aquí también opera la

conjugación de los factores enunciados.

Quisiéramos referirnos con más detenimiento a la rama jurisdiccional por el aspecto de su intervención en la economía, sobre todo, cuando nuestro estatuto penal-tipifica actos antijurídicos que atentan contra la economía nacional y por qué no decirlo contra los elementos -- constitutivos de la existencia del Estado. Pero resulta -- que la administración de justicia como intervención estatal, es de naturaleza distinta de la propiamente administrativa. El acto jurisdiccional surge como condición de un proceso penal, dentro del cual se ha comprobado un acto humano calificado como delito. En cambio en la función administrativa, los actos provienen de la misma administración para regular, racionalizar y planificar la economía, -- cuyo enjuiciamiento si a ello hay lugar, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, o al Consejo de Estado, o a los Tribunales Administrativos, según las reglas de la competencia, teniendo en cuenta la naturaleza del acto, omisión, hecho u operación, emanados de la misma administración. Además, hemos dado ya una idea general sobre la intervención de esta rama en lo que respecta a la economía.

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

1. SARRIA EUSTORGIO.- Derecho Administrativo.-
E. Temis, 1968, Técnica Jurídica - Págs.
23 a 66.
2. BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo, T.
1o. E. La Ley, Buenos Aires 1.964.- Págs.
115 y 116. (Estado de Necesidad Económico)
3. CONSTITUCION NACIONAL DE COLOMBIA: Arts. 76,-
120 y 32.

CONCEPTO GENERAL SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL
ESTADO EN LA ECONOMÍA COMO VALOR SOCIAL.-

Cuando hablamos de la SOCIEDAD TOTAL, con-
templamos que estaba conformada por actitudes colectivas con
las características de la actividad y continuidad para reali-
zar una obra en común, determinantes de un EQUILIBRIO SOCIAL
FUNDAMENTAL por razón de la CULTURA. La cultura supone ideas
y valores colectivos, no individuales; el valor individual o-
bedece a otro género de conceptos que hacen que un hombre se
le considere necesario dentro de un grupo. El hombre vale por
que es bueno, porque es justo, porque es ilustrado, o por así

CAPITULO III

CONCEPTO GENERAL SOBRE LA INTERVENCION DEL
ESTADO EN LA ECONOMIA COMO VALOR SOCIAL.-

ESTADO EN LA ECONOMIA COMO VALOR SOCIAL.-
El valor social es el resultado de la actividad humana que implica la sociedad, los valores y las ideas dejan de ser esencialmente filosóficos y se convierten en hechos sociales. Lo anterior no quiere decir que dentro de la sociedad el hombre no sea un generador de valores e ideas; sucede, que generado el valor por el hombre, se convierte en un hecho tangible. El valor social vale más que el individual.

C A P I T U L O I I I

CONCEPTO GENERAL SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA COMO VALOR SOCIAL.-

Cuando hablábamos de la SOCIEDAD TOTAL, concretamos que estaba conformada por actitudes colectivas con las características de la actividad y continuidad para realizar una obra en común, determinantes de un EQUILIBRIO SOCIAL-PERMANENTE por razón de la CULTURA. La cultura supone ideas y valores colectivos, no individuales; el valor individual obedece a otro género de conceptos que hacen que un hombre se lo considere necesario dentro de un grupo. El hombre vale por que es bueno, porque es justo, porque es ilustrado, o por agitador o subversivo; el valor es un calificativo del sustantivo (sujeto) que está en relación directa con la solicitud que del hombre hace el grupo en el cual actúa, porque lo considera necesario. En este caso el valor encierra un concepto filosófico. Cuando hablamos de cultura que implica la sociedad, los valores y las ideas dejan de ser esencialmente filosóficos -puesto que la filosofía se ocupa de su esencia-, y se convierten en HECHOS sociales. Lo anterior no quiere decir que dentro de la sociedad el hombre no sea un generador de valores e ideas; sucede, que generado el valor por el hombre, se convierte en un hecho tangible. El valor social vale materialmente.

Entonces, "aunque hay valores que pudiéramos llamar individuales son por esencia normas vigentes dentro de una sociedad determinada. Cada sociedad tiene su tabla de valores. Generalmente se da el nombre de valores sociales a los que no realiza el individuo solo sino en la sociedad y para la misma. Tenemos así valores Económicos, jurídicos, po-

líticos, morales, religiosos, artísticos. La REALIZACION DE ESTOS VALORES SUPONE LA EXISTENCIA DEL GRUPO. Los valores y agrupaciones sociales están en una recíproca correspondencia". (TEORIA DE LOS VALORES -B. Mantilla Pineda -E. México 1947 - pág.86).

La economía es un valor social, porque permite conjeturarla y tasarla materialmente. Así se dice: - los países latinoamericanos son subdesarrollados por su escasa economía; el presupuesto económico de un Estado es de tantos millones. Pero es necesario analizar por qué la economía es un valor. La mayor parte de las necesidades del individuo sobrepasan de los medios disponibles para su satisfacción; esto impone un sistema de actividad que necesariamente tenemos que llamar ACTIVIDAD ECONOMICA. Cuando la actividad es particular no significa nada como factor social de producción. Cuando esa actividad está unida a otras que bien pueden ser similares o no, y concretadas en un estudio y reglamentadas por un ordenamiento jurídico, se convierten en un valor social económico, que supone dentro del concepto de "sociedad total", una actitud colectiva continua y activa, encaminada a la producción.

Las actitudes colectivas de carácter económico dentro de la sociedad total, suponen necesariamente intereses que se oponen entre sí y entre otros intereses de otras actitudes colectivas, que pueden estar encaminadas a otros fines, para formar otros valores sociales. Es aquí cuando el Estado como resultado de una evolución social, que comprende a la nación por razón de su personificación, como ESTRUCTURA PARA EL EJERCICIO DEL PODER, a quien corresponde reglamentar y armonizar los intereses, constituyendo el derecho económico, no creándolo, ya que el fin ju

rídico del poder público es estatuir, no crear, porque el derecho como interés económico es anterior al Estado. "El derecho, es el interés legitimamente protegido en la Ley" - dice Ihering. Pero el poder público debe ejercerse de acuerdo a un ordenamiento jurídico que el Estado constituye. Al efecto Rafael Bielsa dice: "EL PODER PUBLICO Y EL FIN JURIDICO DEL ESTADO". Al hablar de los fines del Estado, se dijo que es esencial entre ellos el FIN JURIDICO: - constituir el derecho no crearlo y asegurar su protección - fin éste de cuya realización depende la existencia misma del Estado-, y que asegurado el orden jurídico, el Estado puede realizar, y realiza otros fines generales o de interés social (económico, cultural, etc.)

"El poder público debe ejercerse de acuerdo con normas jurídicas determinadas: las que delimitan las funciones y poderes del Estado, que son, en el orden jurídico y positivo, su Constitución y sus leyes. La AUTOLIMITACION (según Ihering y Jellinek) de las atribuciones del Estado por virtud de sus propios órganos se explica por dos razones principales:

1o. el poder público recurre al derecho por el mismo interés y objeto que recurre el individuo: CONSERVAR EL SENTIMIENTO DEL DERECHO Y DE LA LEGALIDAD, PORQUE TAL ES LA PRINCIPAL FUENTE DE DONDE SALE LA FUERZA DE LA NORMA JURIDICA. "El orden está verdaderamente garantizado";

2o., apoyándose la existencia del poder público en la conciencia de aquellos sobre quienes se ejerce, no solo se asegura su existencia, sino que se define y determina la naturaleza de los actos de ese poder y las condiciones en que él se realiza; y e--

esos actos no pueden ser determinados exclusivamente por la voluntad del que gobierna. Para que un órgano del poder pueda sacar su fuerza de la noción de dependencia de que están penetrados los ciudadanos respecto del Estado. ES NECESARIO QUE LOS ACTOS DE ESE GENERO CORRESPONDAN EN CIERTO MODO A LA IDEA QUE LOS CIUDADANOS TIENEN DEL ESTADO, DE SUS RELACIONES CON EL DERECHO, DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y SOCIAL". (Derecho Administrativo - Tomo V, Págs. 20 y 21 - E. La Ley - Buenos Aires, 1966).

En este orden de ideas, si consideramos la "producción" como resultado de la actividad económica (valor social), el PODER ESTATAL debe estar encaminado a sacar provecho proporcional al grado de dependencia, según el concepto que de la dependencia y del Estado tengan los GOBERNADOS (ciudadanos). En otras palabras, el Estado debe intervenir en forma técnica, observando el ordenamiento jurídico, sin abuso o desvío de poder, siempre afianzándose en la conciencia de los ciudadanos, cuyas actitudes generaron interés que se estatuyeron; porque de no hacerlo así, la intervención estatal no es ni regulación, ni fomento de la economía sino coacción económica. Esto nos induce a expresar que el intervencionismo del Estado en la economía no comprende desconocimiento de la libertad de industria y comercio, sino reglamentación, armonización y fomento, estatuyendo los instrumentos conducentes al logro de un desarrollo integral, habida consideración del sistema político imperante, que entre otras cosas es el reflejo de la capacidad de decisión de la colectividad.

No se crea que somos absolutos al considerar que la actividad económica como valor social, se limita únicamente al campo de la producción; ella abarca también los conceptos de consumo y distribución. La actividad eco

nómica se relaciona igualmente con otros elementos que la favorecen y desarrollan, como el dinero, factor indispensable para el cambio; el crédito, que es la base del desenvolvimiento de la riqueza pública y privada; de ahí que exista dentro del concepto de la economía la política monetaria, cambiaria y crediticia, cuya dirección y coordinación es función privativa del Estado. Si a lo anterior agregamos otras actividades privadas, como el ejercicio de determinadas profesiones, la prestación de servicios por parte del Estado y de los particulares, tenemos que concluir que la actividad económica es tan vasta y en continua evolución, que se hace indispensable su intervención por el Estado, quien para el efecto como lo expusimos anteriormente, debe mirar la realidad nacional, pues tiene a su alcance los instrumentos jurídicos para hacerlo, no en forma obligatoria permanente, sino teniendo en cuenta las circunstancias, toda vez que, las prescripciones de carácter constitucional no son obligatorias, debido a que el ^{poder} público se ejerce esporádicamente con su atributo de coercitividad en proporción a la conciencia o idea que del Estado tienen los gobernados. La Fuerza, dice MAURICE DUVERGER al hablar de la coerción material, "desempeña un papel secundario ... : cuando el poder tiene necesidad de emplear la fuerza para hacerse obedecer, quiere decir que tal poder vacila sobre sus propias bases. El poder no es un puro fenómeno de fuerza como algunos creen incautamente". (INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL - Ediciones Ariel, Caracas, Barcelona.- págs. 22 a 25).

Lo anterior está de acuerdo con el concepto que de la intervención esporádica da el tratadista Dr. LUIS CARLOS SACHICA, cuando dice que tal intervención requiere autorización legal previa y es OCASIONAL; veámoslo:

"La circunstancia de que la intervención solo puede ser ordenada por la Ley, y de que tal función no emane de una ley que invista al Presidente de facultades extraordinarias, repetimos, hace de esa intervención, no un sistema acogido permanentemente por la Constitución como principio fundamental en lo económico, limitándose a reconocer la eficacia de tal instrumento en situaciones especiales definidas en la ley y que no sea una función ordinaria y general del Ejecutivo, sino un mecanismo de excepción para situaciones en las cuales el instrumento más adecuado es éste, por tornarse transitoriamente inepta la iniciativa privada, o requiere el apoyo y orientación más firme, el esfuerzo de los particulares". (Constitucionalismo Colombiano. 3ª Edición - E. Temis.- 1972 - pág.302). Advertimos que la cita se refiere a la antigua redacción del Art. 32 de la Constitución Nacional; pero el mismo autor dice que la actual expresión intervendrá que reemplazó a "podrá intervenir" carece de significado, "del mismo texto resulta también que la iniciativa de la intervención radica en el legislador (Obra citada, pág.307).

Creemos necesario aclarar, que cuando citamos a MAURICE DUVERGER, tal autor distingue varias clases de coerción material: Coacción física o intelectualizada (en sociedades más complejas y civilizadas; como ejemplos, procedimientos penales y de acción policiva); Coacción por la influencia personal (término sumamente vago, lo asimilamos al carisma político de los jefes que ejercen presión moral sobre los gobernados); Coacción económica (El autor la asimila a la física o intelectualizada. Situación de pluralismo: en el Estado no hay concentración de poder político y económico; unos gobiernan y otros son los que detentan el poder económico. Sobre esto habremos de referir-

nos más detenidamente); y Coacción por el encuadramiento--colectivo ("al lado de las formas clásicas que hemos enumerado, hoy observamos la aparición de nuevas formas, menos directas, más enmascaradas y, sin duda, más eficaces, porque son menos sentidas por aquellos que las soportan", como ejemplo: los sindicatos y las células comunistas dirigidas por jefes disciplinados" que forman una armadura social" "que permite encuadrar grandes masas humanas e imponer sobre ellas una autoridad extraordinariamente poderosa") (Obra citada págs. 19 a 32). Hacemos la anterior aclaración, porque cualquier clase de coacción atenta contra el principio de que el poder público se ejerce en proporción a la conciencia que de él tiene la colectividad.

Hasta aquí hemos expuesto ideas básicas sobre el nacimiento del Estado como estructura de poder económico a través de la evolución de las sociedades primitivas, cuyo concepto se asimilaba más al de "conductor" de grupo, que a una institución social técnicamente organizada; precisamos en las distintas etapas, el factor económico asociado a lo biológico como sistema de supervivencia; concretamos que el Estado como culminación no definitiva de las sociedades totales, para el ejercicio del poder público, se desdobra en tres PODERES O RAMAS, que por razón de disímiles actividades representadas en actos, puede intervenir en la economía. Finalmente establecimos de una manera general el concepto de la intervención estatal en la economía como valor social. Corresponde ahora concretarnos a la advertencia que hicimos, en el sentido de que nuestro trabajo sólo enmarcará casos de intervención estatal. Al efecto, fijaremos según nuestras capacidades -limitadas por cierto-, el alcance JURIDICO ECONOMICO del artículo 32 de la Constitución Nacional, teniendo en cuenta su reforma, operada por el Acto Legislativo Nro. 10. de 1.968.

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

1. MANTILLA PINEDA B.- TEORIA DE LOS VALORES.-
E. México - 1947 - pág.86.
2. BIELSA RAFAEL.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- T.
V. E. La Ley, Buenos Aires 1.966 - Págs.
20 y 21.
3. DUVERGER MAURICE.- INSTITUCIONES POLITICAS Y
DERECHO CONSTITUCIONAL.- Ediciones Ariel
Caracas Barcelona - Págs. 22 a 25
4. SACHICA LUIS CARLOS.- CONSTITUCIONALISMO CO
LOMBIANO, 3a. Edición, E. Temis 1.972 -
Pág. 302.

CAPITULO IV

PRESCRIPCIONES CONSAGRADAS EN EL ARTICULO
32 DE LA CONSTITUCION NACIONAL Y CONCEPTO
GENERAL DE LOS AUTORES.

El Poder Legislativo Nro. 12, de 1.968, en su
artículo 12, dispone:

El artículo 32 de la Constitución Nacional
establece:

Se garantiza la libertad de empresa y la
iniciativa privada dentro de los límites del bien común,
pero la dirección general de la economía estará a cargo
del Estado. Por mandato de la ley, en

CAPITULO IV

la producción, distribución, utilización y consumo en los
PRESCRIPCIONES CONSAGRADAS EN EL ARTICULO
32 DE LA CONSTITUCION NACIONAL Y CONCEPTO
GENERAL DE LOS AUTORES.-

Intervendrá también el Estado, por mandato
de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y
naturales, dentro de una política de ingresos y salarios,
conforme a la cual el desarrollo económico tenga como ob-
jetivo principal la justicia social y el mejoramiento ardi-
to y bienestar de la comunidad, y de las clases prole-
rias en particular.

Considerando en consecuencia el carácter de
la ley, que debe ser una ley general no
de carácter excepcional, la Comisión de la Ley de
la Constitución Nacional, en su artículo 32, de 1.968.

CAPITULO IV
PRESCRIPCIONES CONSAGRADAS EN EL ARTICULO
32 DE LA CONSTITUCION NACIONAL Y CONCEPTO
GENERAL DE LOS AUTORES.

El Acto Legislativo Nro. 10. de 1.968, en su artículo 60. dispone:

"El artículo 32 de la Constitución Nacional-
quedará así:

"Se garantizan la libertad de empresa y la -
iniciativa privada dentro de los límites del bien común, -
pero la dirección general de la economía estará a cargo -
del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en -
la producción, distribución, utilización y consumo en los
bienes y en los servicios públicos y privados, para racio-
nalizar y planificar la economía a fin de lograr el desa -
rrollo integral.

"Intervendrá también el Estado, por mandato-
de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y
naturales, dentro de una política de ingresos y salarios,-
conforme a la cual el desarrollo económico tenga como obje-
tivo principal la justicia social y el mejoramiento armóni-
co e integrado de la comunidad, y de las clases proleta --
rias en particular".

Considerada en conjunto la norma constitucio-
nal, comprobamos que desde un punto de vista general no -
consagra innovación respecto al intervencionismo del Esta-
do en la economía. La enmienda constitucional de 1.936 -

la estatuyó con los alcances socio-económicos propios para regular los intereses de los particulares entre sí y la de éstos para con el Estado imperantes en aquella época. A grandes rasgos, los comentarios que se hacían al artículo-32, coinciden con los que en la actualidad se hacen a la misma norma, reformada por el artículo 6o. del Acto Legislativo cuyo texto transcribimos. Al efecto citamos al Dr. Francisco de Paula Pérez, eminente constitucionalista, quien en su época decía:

"Según consta en los anales parlamentarios, la reforma de 1.936 tomó el vocablo de acuerdo con lo que había definido al respecto la conferencia económica internacional, convocada por la sociedad de las naciones. En armonía con ese criterio, se fijó el concepto de racionalización así: "Es el conjunto de métodos de técnica de organización, destinados a asegurar el mínimum de pérdida en esfuerzos y en material".

"El constituyente hizo obligatoria la mayoría absoluta. Estas fórmulas, por su vaguedad, ofrecen peligros evidentes, y en muchos casos constituyen amenaza para los empresarios. de la materia, y la cautela con que han de proceder los representantes del pueblo en este género de actividades.

"El legislador ordinario tiene un campo vastísimo y en sus linderos CABEN DISPOSICIONES INTERVENCIONISTAS QUE RESULTAN GRAVOSAS, NOCIVAS E INJUSTAS. LA ECONOMIA DIRIGIDA SE HALLA EXPUESTA, EN MULTIPLES OCASIONES, AL ERROR ORIGINADO EN MALAS ESTADISTICAS, EN EL CAMBIO FAVORABLE O DESFAVORABLE DE LAS CIRCUNSTANCIAS; en la inestabilidad de nuestros mercados y en los del extranjero; en la inseguridad de nuestros medios de transporte; en lo variable del tiempo, que no obedece a estaciones fijas, y en muchos otros factores que no pueden regirse normalmente. -

Todo esto exige de las entidades oficiales la mayor prudencia en las iniciativas que se adopten.

"La racionalización de la producción podría, en determinadas circunstancias y con elementos deficientes, que predominan en nuestros métodos investigativos, representar un golpe de muerte para las industrias intervenidas. Al racionalizar la distribución, se ofrecen problemas semejantes.

"Evidentemente hay que admitir, como lo previó el Gran León XIII desde 1.891, una intervención "supletoria" del Estado en muchos campos que se tenían como intocables, y que eran las fortificaciones del individualismo. Pero ni se puede ni se debe ir a los extremos contrarios, que convierten los organismos oficiales en verdaderos ídolos del estatismo.

"El constituyente hizo obligatoria "la mayoría absoluta de los miembros que componen una y otra cámara" para la aprobación de leyes intervencionistas. Esto prueba lo delicado de la materia, y la cautela con que han de proceder los representantes del pueblo en este género de actividades que afectan hondamente la vida económica de la República. Son estas cuestiones de un carácter fundamental en la época moderna y lo que sobre ellas se disponga está vinculado al imperio efectivo del orden social.

"El uso que de semejantes facultades ha de hacerse, contempla situaciones de emergencia y no ha de convertirse, por razones obvias, en atribución permanente" (DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO - Biblioteca de Autores Colombianos - MINEDUCACION- 1954, páginas 268 y 269).

Los constitucionalistas actuales sobre la reforma del artículo 32, conceptúan:

"Reforma de 1.968.- En estas reformas, la que puede dar ocasión a mayor controversia es la referente al artículo 32 de la Constitución". "El nuevo texto es de un contenido ideológico tan rico, recibe CONCEPTOS DE TAN-VARIADAS VERTIENTES DOCTRINARIAS, procura armonizar ideas de extracción tan diferente, que su INTERPRETACION ES REALMENTE DIFICIL". "Sentados los principios orientadores de nuestro régimen económico, el artículo 32 indica los instrumentos para su realización. LO FUNDAMENTAL ES LA INTERVENCION DEL ESTADO. El texto lo declara más afirmativamente que en la disposición reformada. Esta la consignaba como una simple opción. Decía; "El Estado podrá intervenir, por mandato de la ley ...", mientras que ahora preceptúa: "Este intervendrá, por mandato de la ley". Se pasa de la intervención potestativa o facultativa a la imperativa, MATIZ QUE NO CARECE DE SIGNIFICADO". "Del mismo texto resulta también que la iniciativa de la intervención radica en el legislador". (Luis Carlos Sáchica - Constitucionalismo Colombiano - Editorial Temis, 1972 - páginas 304, 305 y 307).

Por su parte el Dr. JAIME VIDAL PERDOMO en su obra HISTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.968 Y SUS ALCANCES JURIDICOS, expone:

"No fue la intención del gobierno reemplazar el concepto de intervención económica del Estado expresado en el artículo 32 de la Carta Fundamental; para ello tuvo en cuenta que el canon de 1.936, en que se incorporó a nuestras instituciones con amplitud la noción de interven-

cionismo económico, había sido modificada en 1.945 en cuanto a la mayor expedición de los instrumentos jurídicos para llevarla a cabo, y había sido objeto de copiosa jurisprudencia que definía con mucha precisión sus modalidades y alcances; así, fundado en una satisfactoria experiencia que había permitido al Estado aumentar su poder de influencia en las actividades económicas de los particulares en la medida exigida por las necesidades públicas, el primer proyecto gubernamental se limita a solicitar la derogatoria del segundo inciso del artículo 32 por encontrarlo, de acuerdo con lo que se lee en la exposición de motivos pertinente, jurídicamente contradictorio con lo prescrito en el inciso primero. Sin embargo, en la Comisión Primera del Senado de la República la discusión del proyecto gubernamental se hizo simultáneamente con las iniciativas de la enmienda constitucional formuladas por el senador Alfonso López Michelsen, entre las cuales figuraba una relativa al artículo 32 sobre intervencionismo económico, y en la que, al lado de lo ya conocido, se repetía la garantía a la libertad de empresa y a la iniciativa privada pero dentro de los límites del bien común, afirmando que la dirección general de la economía estaba a cargo del Estado; en ella misma se incorpora expresamente en la redacción la finalidad de la planeación entre los objetivos del intervencionismo y, en la parte final del texto, se señalan las políticas de pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de los ingresos y salarios, como fuente de la intervención y como vehículo del desarrollo general y el mejoramiento individual". (página 199).

Según el pensamiento de los autores cuyos conceptos hemos transcrito, la institución del intervencionismo estatal en la economía, no es nueva. Las modalidades

des de la intervención que la reforma consagra, son las que marcan la diferencia con la norma reformada y señalan la magnitud de su contenido dentro del nuevo sistema político, social y económico que el constituyente de 1.968 se propuso estatuir, teniendo en cuenta las necesidades reales del País.

Los doctores Luis Carlos Sáchica y Jaime Vidal Perdomo en sus tratados, analizan en conjunto la norma del artículo 32; y cuando se refieren a las prescripciones en él contenidas, lo hacen sin desentrañar el verdadero alcance jurídico, económico y social de la norma constitucional.

Por razón de método, dividimos las prescripciones del artículo 32 de la Constitución Nacional en la siguiente forma:

1o. "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común".

2o. "Pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado".

3o. "El Estado intervendrá, por mandato de la Ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes".

4o. "El Estado intervendrá, en los servicios públicos y privados".

5o. "El Estado intervendrá por mandato de -

la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales".

6o. Las prescripciones de los numerales 1o, 2o, 3o, y 4o. consagran formas de intervención estatal encaminadas a "racionalizar y planificar la economía a fin de lograr un desarrollo integral". La prescripción del numeral 5o, consagra otra forma de intervención, mediante la organización de "una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

En los capítulos siguientes, analizaremos las anteriores prescripciones. Interpretaremos las normas con el sentido obvio que se desprende de su tenor literal. No sentaremos tesis alguna al respecto (en el sentido estricto del término). Si se nos ocurre alguna crítica, la haremos según nuestro leal saber y entender.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

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

1. PEREZ FRANCISCO DE PAULA. DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO.- Biblioteca de Autores Colombianos. MINEDUCACION, 1954 Págs. - 268 y 269.
2. SACHICA LUIS CARLOS. CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO. E. Temis, 1972 Págs. 304, 305- y 307.
3. VIDAL PERDOMO JAIME. HISTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.968 Y SUS ALCANCES JURIDICOS Pág. 199.

CAPITULO V

GARANTIA DE LA LIBERTAD DE EMPRESA Y DE
LA INICIATIVA PRIVADA DENTRO DE LOS LÍ-
MITES DEL BIEN COMUN (Artículo 32 Cons-
titución Nacional).

Antes de entrar al estudio de lo que consis-
te la garantía de la libertad de empresa y de la iniciati-
va privada, conviene que recordemos los conceptos de estas
actividades.

LA EMPRESA.-

CAPITULO V

Los puntos que se han de analizar la teoría de
esta GARANTIA DE LA LIBERTAD DE EMPRESA Y DE LA
INICIATIVA PRIVADA DENTRO DE LOS LÍMITES -
DEL BIEN COMUN (Artículo 32 Constitución
Nacional) se han de analizar en esta materia es un término ge-
nérico que comprende la actividad económica de la producción,
comercialización sobre una base capitalista que tiende a obte-
ner bienes de consumo para satisfacer necesidades alienas.
Cuando se habla de actividad económica aliena, queremos comprender la
satisfacción de las necesidades del mercado interno de un
país y las que demandan otros países por medio de la im-
portación. Cuando la producción de un país se destina al
consumo de la comunidad (mercado interno) y el excedente
se a la exportación (mercado externo). Siempre al nivel
de la actividad de el trabajo se satisfacen las necesidades
la producción y la inversión del capital, de manera que
sirva al estado.

CAPITULO - V

GARANTIA DE LA LIBERTAD DE EMPRESA Y DE LA INICIATIVA PRIVADA DENTRO DE LOS LIMITES DEL BIEN COMUN (Artículo 32 Constitución Nacional).

Antes de entrar al estudio de lo que consiste la garantía de la libertad de empresa y de la iniciativa privada, conviene que precisemos los conceptos de estas actividades.

LA EMPRESA.-

La realidad que ha de analizar la teoría económica, es una economía de mercado, en la que existe plena diferenciación entre las unidades económicas que efectúan el consumo y las que generan la producción. Así, la empresa para los disciplinados en esta materia es un término genérico que comprende la unidad económica de la producción, constituida sobre una base capitalista que tiende a obtener bienes de consumo para satisfacer necesidades ajenas.- Cuando decimos necesidades ajenas, queremos comprender la satisfacción de las necesidades del mercado interno de un país y las que demandan otros países por medio de la importación. Entonces la producción de un país se destina al consumo de la comunidad (mercado interno) y el sobreproducto a la exportación (mercado externo). Siempre el móvil de la empresa es el lucro; su característica es acomodar la producción y la inversión del capital, de manera que rinda el máximo.

se complementan FORMAS DE EMPRESA.- ejercicio no realice
dentro de los límites del bien común.

Podríamos distinguir de una manera general y desde el punto de vista del móvil económico, empresas INDUSTRIALES y COMERCIALES; dentro de esta gran división caben: a) Sociedad económica agrícola; b) Sociedad regular colectiva; c) Sociedades regulares comanditarias; y d) Sociedades anónimas. En todas ellas el proceso particular de la producción son la tierra, el trabajo y el capital - (ECONOMIA POLITICA -Francisco Vito- Editorial Tesoro (Madrid), 1961 páginas 268 a 275; 296 a 298).

LA INICIATIVA PRIVADA.-

La iniciativa privada de que habla la norma (Art. 32 C. Nal.), se refiere a la iniciativa de los particulares para dedicarse a una actividad comercial o industrial, en forma particular o mediante la constitución de EMPRESAS (sociedades comerciales o industriales).

Sobre la base de los anteriores conceptos, podemos decir que lo que la Constitución garantiza es la libertad de industria y comercio, sea que la actividad correspondiente la desarrolle una empresa o una persona natural.

CONCEPTO DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL.-

Cuando la Constitución garantiza la libertad de industria y comercio, no lo hace en forma ilimitada, es decir plena libertad para esas actividades; la norma mira hacia el futuro, "para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr un desarrollo integral", concepto que

se complementa, con el de que su ejercicio se realice -
"dentro de los límites del bien común".

La garantía constitucional no sólo se refiere a garantizar simplemente esas actividades; su concepto abarca cierta limitación impuesta por el cambio radical del Estado en materia de libertades ciudadanas; por eso se dice que de la LIBERTAD AUTONOMIA se ha llegado a la LIBERTAD PARTICIPACION, como consecuencia de la transformación de la democracia política en democracia social. La última impone al Estado la institucionalización de los intereses industriales y comerciales mediante ordenamientos de garantía, reglamentación y fomento. "La ley determina los programas y controles para que la actividad económica, pública y privada pueda ser dirigida hacia fines sociales La democracia social es también una revolución, solo que es una revolución por la ley y dentro de la ley pero siempre profunda y rápida", ha dicho el Consejo de Estado (Sentencia marzo 25 de 1.971 - No decretó la nulidad de las Resoluciones Nros. 4 y 15 de 1.968, Superintendencia de Regulación Económica, que reglamentaban el ejercicio de la industria "Productora Tabacalera de Colombia S.A.)).

El término fomento de la economía, se refiere al estímulo que surge del Estado en el sentido de despertar la acción de los particulares para la creación de industrias y comercios mediante beneficios fiscales, otorgamiento de crédito y lo que los autores denominan destinación de fondos públicos. El fomento de la economía revisa dentro de nuestro sistema político-administrativo dos categorías: Fomento INDIRECTO y Fomento DIRECTO.

FOMENTO DIRECTO.-

El fomento directo se concreta a la contribución que hace en determinado momento el Estado en base a ordenamientos jurídicos para financiación de actividades económicas de carácter particular y que el legislador de antemano califica de empresas útiles dignas de estímulo y apoyo. Como ejemplo podemos citar la Ley 71 de 1.946 y el Art. 76 numeral 20 de la Constitución Nacional. En sentido más concreto el fomento directo estatal se resuelve en el otorgamiento de auxilios a empresas de carácter económico que antes se hacía a iniciativa del Congreso; ahora, implica gasto público cuya iniciativa le corresponde al Presidente de la República, mediante la elaboración de planes y programas de desarrollo económico, que luego analiza el congreso y se concretan en leyes de tal contenido.

FOMENTO INDIRECTO.-

El fomento indirecto opera a través de mecanismos legales que indirectamente se encaminan a estimular la actividad económica de los particulares. Se denominan POLITICA FISCAL Y POLITICA CREDITICIA.

La política fiscal como factor de fomento económico opera mediante los beneficios fiscales. "El poder impositivo del Estado puede convertirse en factor de estímulo o desestímulo de las actividades económicas de los particulares. Según los planes generales de manejo de la economía que los países deben poseer en esta época moderna, los instrumentos de tributación pueden impulsar determinadas empresas que se consideren necesarias o, por el contrario, utilizarse para restringir otras que se miren como poco convenientes". (Derecho Administrativo - Jaime Vidal - Perdomo.- E. Temis, 1972. Pág. 224).

Los beneficios fiscales pueden consistir en exención de impuestos o rebaja de los porcentajes establecidos. Generalmente no se puede decir que exista una exención total de impuestos para determinadas actividades económicas; ello pugnaría contra el sistema de la racionalización y planificación de la economía; es mejor hablar de incentivos tributarios, que sin exonerar de impuestos consiguen el fin del incremento de la industria y el comercio, mediante la política fiscal. Como ejemplo citamos el Título VI, de la Ley 81 de 22 de Diciembre de 1.960 "REORGANICA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA", que versa sobre "LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS". Podríamos citar otras leyes y Decretos, más nuestro trabajo se alargaría innecesariamente dados los fines que nos hemos propuesto.

POLITICA CREDITICIA.-

En el capítulo III afirmamos que el crédito es la base del desenvolvimiento de la riqueza pública nacional. Con el objeto de lograr un desarrollo integral, el Estado cuenta con poderosos instrumentos para manejar la política monetaria y crediticia manteniendo un equilibrio en la actividad económica, que no se resuelva en INFLACION O DEFLACION; extremos perjudiciales para el fin propuesto en la norma que comentamos (Art. 32 C. Nal.): - "racionalizar y planificar la economía a fin de lograr un desarrollo.

Para controlar la inflación o deflación; o sea, para controlar los medios de pago (MEDIO CIRCULANTE), el Estado por conducto de sus autoridades monetarias debe manejar con mucho cuidado la institución del crédito; ya que el dinero puesto en circulación en forma de crédito -

incrementa la inflación, y al contrario, la escasez de medios de pago por indebida restricción del mismo, produce la deflación.

Son los bancos (Privados - Oficiales - Semioficiales) los que otorgan el crédito; a través de ellos se pone en circulación la moneda como elemento para el cambio o el comercio; para fundar o ensanchar empresas industriales y comerciales; si el crédito no es controlado, dirigido y supervisado, irremediablemente se convierte en factor de inflación. Lo propio sucede cuando el Estado por conducto del Gobierno, solicita crédito a su banco central (encargado de la emisión), en forma de anticipos, para tapar o cubrir déficit permanentes de tesorería, pues el crédito por este medio se resuelve en emisión sin control, que produce dentro de la actividad económica inflación permanente. En el mercado la inflación se refleja en el alza de los precios de los artículos y servicios, precisamente por la abundancia de dinero. La abundancia de dinero no permite "RACIONALIZAR Y PLANIFICAR LA ECONOMIA; por lo mismo el BIEN COMUN se menoscaba como valor social.

No obstante lo dicho, "es el crédito factor principalísimo de la creación de riqueza y de las posibilidades de ensanche de actividades y empresas, un buen fomento de la economía PUEDE RESULTAR DEL ADECUADO MANEJO DE LAS PALANCAS CREDITICIAS" (Jaime Vidal Perdomo - Obra citada. Pág. 225).

Las palancas crediticas a que se refiere el Dr. Vidal Perdomo no son otras que los sistemas de encajes bancarios, el redescuento, las operaciones en mercado abierto y otras de menos importancia, que son herramientas teóricamente consideradas de gran valor para dirigir y con-

trolar el medio circulante, sirviendo al mismo tiempo de elementos importantísimos para incrementar determinados sectores de la economía, cuando las circunstancias lo exijan, las conveniencias públicas lo aconsejen y las autoridades monetarias se determinen a obrar de conformidad al ordenamiento jurídico existente que a continuación precisamos:

LOS ENCAJES BANCARIOS.-

Son porcentajes variables que la ley fija sobre las exigibilidades diarias de los bancos y de cuyo monto no pueden disponer sin violar la Ley o los reglamentos bancarios. Sin embargo la ley autoriza a la Junta Monetaria, para que ésta teniendo en cuenta la actividad económica, pueda disponer que el porcentaje legal de los encajes, o sea el encaje requerido -parte de este último-, pueda ser invertido en operaciones de crédito destinadas a incrementar o fomentar determinado sector de la economía (Agricultura, ganadería, comercio).

La Junta Monetaria puede fijar y variar el encaje legal de los bancos y cajas de ahorros existentes en el País a fin de hacer efectiva la política monetaria y de crédito que se estima más oportuna. (Art. 5 Ley 21 de 1.963 y Decreto Reglamentario Nro. 2206 de Septiembre de 1.963, que fija las funciones de la Junta Monetaria).

EL REDESCUENTO.-

Unos autores denominan al redescuento TIPO OFICIAL DE INTERES. Por medio de esta institución el Banco de la República se convierte en prestamista de última ins-

tancia de sus bancos afiliados; al efecto el artículo 3º del Decreto Nro. 2206 de 1.963, establece cupos de crédito para los bancos en la siguiente forma: CUPO ORDINARIO de crédito a las entidades crediticias afiliadas, para operaciones de préstamo y descuento, cuando la Junta Monetaria de acuerdo con la situación económica general lo considere conveniente, teniendo en cuenta la reserva legal del banco solicitante; CUPO ESPECIAL de crédito que sólo se utilizará para el descuento de operaciones destinadas a determinadas actividades económicas, de acuerdo con las necesidades del desarrollo agrícola, industrial y comercial del País, pudiendo la Junta Monetaria establecer dentro de este cupo, porcentajes (tipos de interés oficial) para cada una de dichas actividades.

EL MERCADO ABIERTO.-

Entre las funciones que desempeñan los bancos centrales, a quienes se les ha encomendado la emisión de medios de pago, se encuentran la COMPRA Y VENTA de títulos, con el fin de controlar y sobre todo regular el medio circulante. La compra y venta de títulos, especialmente de valores negociables del Estado, es función que se ejerce dentro del sistema bancario con el nombre de "OPERACIONES EN MERCADO ABIERTO".

Por virtud del artículo 6o. del Decreto 2206 de 1.963, se faculta a la Junta Monetaria, para autorizar al Banco de la República, con el fin de regular el medio circulante, para comprar y vender, por cuenta propia y en MERCADO ABIERTO, obligaciones emitidas o garantizadas por el Gobierno Nacional; obligaciones legalmente emitidas por entidades de crédito o financieras de carácter público o -

privado u otros documentos de crédito de primera clase sobre los cuales considere la junta operar. Además le corresponde a la citada Junta, definir los límites, montos y condiciones aplicables a tales operaciones, lo mismo que las características que hayan de llenar los documentos que sean objeto de tales operaciones en mercado abierto.

Concluimos, que la disposición constitucional cuando categóricamente garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, tácitamente está señalando un campo de acción para las mismas, que no tendría significación -dados los fines de la misma norma-, si el Estado no las estimula mediante las actividades políticas de fomento, que hemos explicado.

EL BIEN COMUN.-

El artículo 32 que estamos comentando garantiza la libertad de industria y comercio dentro de los **LÍMITES DEL BIEN COMUN.** Esta es una prescripción de mucha importancia, puesto que, unívocamente está garantizando el interés general sobre el particular. Aquí es cuando tiene lugar la reglamentación de la actividad económica, por cuanto se resuelve en producción de artículos; éstos tienen "valor neto y valor comercial". El valor comercial lo pagan los consumidores. Cuando no hay control en el valor comercial de los productos, y éste es exagerado, constituye para el empresario, un enriquecimiento indebido que no consulta las verdaderas necesidades de las clases consumidoras. Corresponde al Estado garantizar el bien común mediante una política que sin atentar contra la libertad de industria y comercio, garantice al mismo tiempo el fin prescrito en la norma.

Para garantizar el bien común, el Estado dispone del suficiente poder para estatuir organismos y medios jurídicos encaminados a reglamentar la actividad económica, mediante el CONTROL DE PRECIOS, PESAS Y MEDIDAS, disponiendo igualmente del PODER DE POLICIA, como poder sancionador para los industriales y comerciantes que infrinjan las disposiciones dictadas al efecto.

El poder de policía se lo ha definido como el poder que tiene el Estado para mantener el ORDEN PUBLICO, o sea, asegurar la continuidad de los servicios públicos y garantizar la tranquilidad y salubridad públicas (Este concepto corresponde al de POLICIA ADMINISTRATIVA GENERAL del Profesor Georges Vedel - citado por Vidal Perdomo - en su obra de Derecho Administrativo, en el capítulo correspondiente a la policía administrativa, Título II de la tercera parte del tratado). La noción da lugar a que haya policías administrativas especiales que permiten reglamentar otras actividades como serían las industriales y comerciales. Georges Vedel y WALINE, coinciden en pensamiento cuando conceptúan: "En la lengua del Derecho Administrativo, la palabra POLICIA GENERAL designa al régimen de derecho común de la policía administrativa, es decir, el conjunto de poderes dados de una manera general a las autoridades de policía para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la salubridad; MIENTRAS QUE SE DICE QUE HAY POLICIA ESPECIAL cuando un orden determinado de actividades de los ciudadanos puede ser objeto de limitaciones particulares, por haber recibido las autoridades administrativas en esta materia poderes particulares en virtud de la Ley". (Cita de Vidal Perdomo - Ob.Cit. pág. 163 y 164).

El mismo concepto lo podemos constatar en la

Obra de Derecho Administrativo de Rafael Bielsa, IV Tomo - Ob. cit. págs. 1 a 8. Lo propio en la sentencia del CONSEJO DE ESTADO de 14 de Diciembre de 1.971.

Es principio universal del derecho y especialmente del derecho de policía, que las restricciones de las libertades humanas deben aparejar consecuencias iguales para todos los asociados y que las medidas de policía tiendan al restablecimiento del orden o a prevenir el rompimiento del mismo. Pero esas medidas policivas jamás podrán desplazar la legalidad dentro de cuyo marco se mueven las actitudes de los ciudadanos. La vida de la comunidad descansa en un orden jurídico que no se puede transgredir. La libertad puede ser reglamentada en consideración a la actividad de las personas.

Los postulados que hemos expuesto, han sido tenidos en cuenta por el Gobierno, quien en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967, dictó el Decreto Nro. 2562 de 7 de Octubre de 1.968, por el cual reorganizó la Superintendencia de Regulación Económica e incorporó algunas normas sobre control de precios, cambiándole el nombre a dicha superintendencia, por el de "SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE PRECIOS" adscribiéndole funciones de tanta importancia como las de "aplicar la política del Gobierno en materia de precios"; "hacer o revisar los estudios de costos de producción y fijar, de acuerdo con ellos, los precios de los artículos de PRIMERA NECESIDAD, CONSUMO POPULAR o USO DOMESTICO, nacionales o extranjeros"; y las que señala el Decreto 46 de 1.965, referente al procedimiento que debe seguirse por infracciones que constituyan especulación o acaparamiento.

./.

La entidad creada por intermedio de su Consejo Directivo, puede delegar "total o parcialmente, la facultad de fijar precios para el mercado local, ... en los Alcaldes Municipales, determinando las condiciones que considere convenientes señalar en el acto de la delegación".

El Superintendente Nacional de Precios, está investido por ministerio de la Ley del poder de policía; al efecto puede comisionar a los alcaldes e inspectores de policía para la práctica de diligencias dentro de la órbita de sus funciones. En casos de especial gravedad, a su juicio y a prevención, puede aplicar las medidas prescritas en el Decreto 46 de 1.945, artículo 90. (arresto y multa), pudiendo comisionar si fuere el caso, a funcionarios de su despacho para que adelanten las respectivas investigaciones en cualquier parte del territorio nacional.

La Superintendencia para la correcta aplicación de las normas que se dicten sobre control de precios, pesas y medidas, dispone de la SECCION DE CONTROL Y VIGILANCIA, cuyas funciones en términos generales son:

" a. Coordinar con los Alcaldes, Inspectores de Policía y de Precios, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y Servicios de Seguridad de las Fuerzas Armadas, la aplicación de las normas sobre precios;

" B. Visitar a las autoridades enumeradas, para impartirles instrucciones sobre normas vigentes y su aplicación;

" c. Difundir los precios fijados y hacer -

las publicaciones necesarias para tal efecto;

"d. Practicar visitar a los almacenes, fábricas, depósitos y establecimientos comerciales, solicitar de los Bancos y almacenes generales de depósito, los datos e informes que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

"e. Iniciar y llevar a término, en casos de especial gravedad, LAS INVESTIGACIONES POR ACTOS DE ESPECULACION Y ACAPARAMIENTO, Y PREPARAR LOS CORRESPONDIENTES PROYECTOS DE RESOLUCION.

De los anteriores ordenamientos jurídicos, constatamos que el Estado, garantizando la libertad de industria y comercio, al mismo tiempo exige que su ejercicio se reglamente dentro de los límites del bien común y todas las normas que en lo futuro institucionalice en desarrollo del principio constitucional, supondrán necesariamente actividades administrativas encaminadas a la promoción del fin público estatal, que no es otro, en el caso del artículo 32, que el bien común o el interés social. Estamos en una época de tendencia eminentemente socialista, cuya teoría ha trascendido del campo intelectual al de la legislación; en otros términos, se ha pasado de la doctrina a la práctica, de manera que no puede negarse un socialismo de Estado o intervencionista como hecho real.

MONOPOLIOS INDUSTRIALES DEL ESTADO.-

Se nos olvidaba comentar, que el Estado puede establecer monopolios industriales con el fin de procu-

rarse rentas para atender los gastos que demanda su gestión administrativa. Si en desarrollo de esta actividad priva a un particular o a un grupo de personas del ejercicio de una industria lícita ejercida con especialidad, es lógico que la voluntad estatal, ha desconocido los derechos referentes a la libertad de industria, configurándose la responsabilidad del Estado por un acto suyo, que da lugar a instaurar demanda por indemnización de perjuicios, los cuales se concretan en el daño material emergente y lucro cesante. Generalmente los monopolios de Estado se establecen por el legislados; en tal caso se configura lo que los tratadistas denominan responsabilidad del Estado por el hecho de las leyes.

De no existir norma que prescriba indemnización por parte del Estado, en caso de establecer éste un monopolio, nos encontramos frente a un problema de interpretación. La solución sería: si el Estado garantiza la libertad de industria y su ejercicio dentro de los límites del bien común, necesariamente tendría que indemnizar. Si el Estado es de pura tendencia socialista y en su régimen prescribe que la producción en cualquier campo le pertenece con exclusividad, no habría lugar a la indemnización.

En regímenes de tendencia socialista moderna, no se puede concebir que determinados ciudadanos puedan desconocer el mandato del legislador que establezca determinadas restricciones a su libertad de industria y comercio, como por ejemplo el aumento del impuesto sobre la renta, el impuesto de industria y comercio, la prohibición o restricción de las importaciones y otras medidas que influyan en la disminución de sus intereses económicos. En el caso planteado, tales medidas obedecen a las funciones

normales del Estado ejercidas por intermedio de su poder público legislativo, aunque coloquen a un grupo de ciudadanos por el hecho de la aplicación de las leyes en situaciones jurídicas particulares que no darían base para demandar indemnización de perjuicios. La intención del legislador fue la de dictar normas que consideró convenientes para los intereses generales de la comunidad; la ley se dictó para todos los ciudadanos sin desconocer el principio de la generalidad de la ley, y sin vulnerar el libre ejercicio de la industria y el comercio; solamente lo reglamentó y armonizó con los intereses de la colectividad.

Distinta es la situación originada por el acto del legislador, que priva del ejercicio de una industria a un grupo determinado de personas, estableciendo un monopolio en favor del Estado. Aquí se destruye el principio de la generalidad de la Ley, colocando a quienes la ejercen en situación subjetiva para demandar la indemnización de perjuicios, así no exista norma que ampare o legitime el interés particular. Porque si se está frente a un régimen que garantiza la propiedad privada, la libertad de industria y comercio, el poder público debe ejercerse teniendo en cuenta la idea o conciencia que los ciudadanos tienen del Estado y la naturaleza jurídica del grado de dependencia que existe entre los gobernados y quienes ejercen el poder.

En nuestro derecho no existe problema alguno de interpretación, debido a que la Constitución prevé indemnización a cargo del Estado por el hecho de las leyes. Al efecto el artículo 31 establece:

"Ninguna ley que establezca un monopolio po-

drá aplicarse ANTES DE QUE HAYAN SIDO PLENAMENTE INDEMNIZADOS LOS INDIVIDUOS QUE EN VIRTUD DE ELLA DEBAN QUEDAR PRIVADOS DEL EJERCICIO DE UNA INDUSTRIA LICITA".

Fuera de esta norma, no existe otra dentro del ordenamiento jurídico colombiano, que consagre la responsabilidad del Estado por el hecho de las leyes.

Dejamos en esta forma concluido el presente capítulo.

3. DOCTRINA: CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 25 de Marzo de 1.971.

4. VIDAL PERDOMO JAIME. Ob.cit. pág. 225, 163 y 164

5. BIELSA RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. IV, - E. La Ley - Buenos Aires. págs. 1 a 8.

6. DOCTRINA: CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 14 de Diciembre de 1.971.

7. CONSTITUCION NACIONAL. ART. 31.

8. VIDAL PERDOMO JAIME. Ob.cit. págs. 424, 425, 439 y 440.

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

1. VITO FRANCISCO. ECONOMIA POLITICA. E. Tesoro, Madrid, 1961 págs. 268 a 275 y 296 a 298.
2. VIDAL PERDOMO JAIME. DERECHO ADMINISTRATIVO. - E. Temis, 1972 pág. 224.
3. DOCTRINA: CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 25 de Marzo de 1.971.
4. VIDAL PERDOMO JAIME. Ob.cit. pág.225,163 y 164
5. BIELSA RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. IV, - E. La Ley - Buenos Aires. págs. 1 a 8.
6. DOCTRINA: CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 14 de Diciembre de 1.971.
7. CONSTITUCION NACIONAL: Art. 31.
8. VIDAL PERDOMO JAIME. Ob.cit. págs. 424, 425, - 439 y 440.

...CAPITULO VI... la dirección gene-
ral de la economía estará a cargo del Estado", no obsta-
re para LA DIRECCION GENERAL DE LA ECONOMIA ESTARA
A CARGO DEL ESTADO.-

En el capítulo correspondiente a la "INTER-
VENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA COMO VALOR SOCIAL", expu-
simos que la "sociedad total" se conformaba por actitudes-
colectivas con las características de la actividad y conti-
nuidad para realizar una obra en común, que determinaba un
equilibrio social permanente por razón de la cultura. Tras-
ladando el concepto a las actitudes colectivas de carácter
económico, precisamos que dentro del equilibrio social -
que supone estabilidad de la comunidad desde el punto de
vista sociológico-, necesariamente existen intereses opues-
tos que no desvirtúan el concepto de sociedad en sí, sino-
que, por razón de la contraposición de los mismos, el Esta-
do tiene que estatuir esos intereses, con criterio de pro-
tección, reglamentación y fomento. Estos tres factores se-
conjugan dentro de la DIRECCION de la actividad económica,
por ser un valor social y así lo explicamos en el referido
capítulo.

Complementamos nuestras ideas manifestando,
que la economía se relaciona con toda actividad estatal; -
con todos los grupos sociales que actúan directamente den-
tro del Estado, por razón de pertenecer a él. Corresponde
entonces a la POLITICA ECONOMICA la dirección de tal acti-
vidad.

Del espíritu de la norma que comentamos se-
desprende la moderna concepción sobre la socialización de-
la economía; de lo contrario no tendría ningún sentido la-

prescripción constitucional "... pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado", no obstante garantizar la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común.

Los Estados modernos conciben la actividad económica como función social, con la tendencia a establecer un régimen de "ordenación" que armonice los intereses individuales con los de la sociedad ("Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común" Art. 32 C. Nal.; esto coincide con el estímulo empresarial y económico de Rusia: "Uno puede ver, a la entrada de las fábricas, enormes tableros con fotografías, al pie de los cuales se lee; "Por haber demostrado espíritu de solidaridad con los compañeros; "Por actos de lealtad y fidelidad con la empresa; "Por haber creado fórmulas que ahorren materia prima". La Unión Soviética -Reto Moral- Gonzalo Canal Ramírez - 1969. E. C. Ramírez. Bogotá, pág. 155). En este sistema la actividad económica tiene base en el trabajo individual, pero la iniciativa irremediabilmente se encuentra supeditada al interés público, coordinando al efecto, el producto del esfuerzo individual mediante normas positivas de derecho, a las exigencias de las clases consumidoras en sus distintos niveles sociales.

"El régimen de la economía socializada es defendido por las escuelas socialistas (el Art. 32 C. Nal. se basa en ellas). Para éstas la economía no se abandona al individuo ni al espíritu del lucro. La economía es un orden colectivo que ha de encaminarse a la satisfacción del interés social. Desplaza su eje de lo individual a lo social, y se atribuyen al Estado las funciones de organi-

INDUSTRIA Y COMERCIO:

zarla y dirigirla, en los órdenes de la producción, circulación y consumo. En este sistema la economía aparece estatalizada, sometida a un plan según las necesidades de la colectividad. Las empresas económicas son especies de servicios públicos (en la actualidad existe la noción de servicio público industrial y comercial; ejemplo: Los bancos, ECOPEPETROL) (Derecho Administrativo - CARLOS GARCIA OVIEDO, ENRIQUE MARTINEZ USEROS - 9ª Edición 1.968, E. ISA, T. 3º, Págs. 282 a 287) Nuestra Constitución está acorde con los anteriores conceptos por eso dice: "para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr un desarrollo integral".

El Tratadista Manuel María Díez, conceptúa que la intervención del Estado en la economía privada, ha dado lugar a que el mismo Estado surja como empresario sin perseguir lucro, sino con afán de establecer un equilibrio entre la producción privada y la pública que se deriva de sus empresas en beneficio de los usuarios y consumidores. (Derecho Administrativo, Tomo II. E. OMEBA 1.965. Págs. 119 a 129).

En nuestro País, el Estado para dirigir la Economía, ha organizado todo un sistema de dirección, regulación y control, especialmente en lo relativo a la industria y comercio, tanto interior como exterior; al crédito y al cambio; a la política aduanera; al control de las sociedades comerciales; de los precios, y de las cooperativas. Al efecto citamos los siguientes organismos, sin pretender hacer un estudio de cada uno de ellos, pues sería materia de un tratado -por decir lo menos-, dada la proliferación estatal sobre estas estructuras administrativas.

INDUSTRIA Y COMERCIO:

Por virtud del Decreto Nro. 2974 de 3 de Diciembre de 1.968, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas en la Ley 65 de 1.967, reorganizó el Ministerio de Fomento con el nombre de MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO; a este Ministerio le corresponde en forma privativa la dirección de la actividad económica por todos sus aspectos. En el capítulo II, se crea la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, cuyas funciones en síntesis son: ejercer vigilancia sobre las cámaras de comercio existentes en el País; tramitar todo lo relativo a propiedad industrial; vigilar el ejercicio de la profesión de los comerciantes e industriales; vigilar y controlar el cumplimiento de las normas que se dictan en materia de comercio e industria; tramitar solicitudes que presenten los interesados en materia de estímulos tributarios; controlar la calidad de los productos, etc., etc.

También con base en la Ley 65 de 1.967, el Presidente dictó el Decreto Nro. 2976 de 4 de Diciembre de 1.968, por el cual se crea el INSTITUTO COLOMBIANO DE COMERCIO EXTERIOR "INCOLMEX". Las funciones de este Instituto se objetivan en la ejecución de la política de comercio exterior, que el gobierno señale en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Aduanas y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

CREDITO Y CAMBIO.

La Constitución Nacional, adscribe al Pre-

La dirección de la política cambiaria, se adscribió al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, y como atribución CONSTITUCIONAL PROPIA, la de intervenir cuando lo crea necesario en el Banco de la República (como banco de emisión); y la de ejercer la inspección y vigilancia necesarias sobre todos los establecimientos de crédito, conforme a las leyes. Al respecto hay que distinguir: a) La intervención del Presidente en el Banco de la República 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"; es atribución constitucional propia, que la puede ejercer sin necesidad de ley preexistente, mediante decretos que se denominan CONSTITUCIONALES; y b), la intervención con sentido de inspección sobre los bancos y demás entidades crediticias como también sobre las sociedades comerciales, que la pueda ejercer dentro de los límites que al efecto señalen las leyes (Art. 120 numerales 14 y 15 de la Constitución Nacional).

Con base en la Ley 65 de 1.967, se dictó el Decreto Nro. 2870 de 23 de Noviembre de 1.968, reorgánico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adscribiéndole como organismo asesor, la SUPERINTENDENCIA BANCARIA cuyas funciones debe ejercer de conformidad a las resoluciones de la JUNTA MONETARIA, creada por la Ley 21 de 1.963 - artículo 50. y Decreto Reglamentario Nro. 2206 del mismo año. La superintendencia citada, vigila al Banco de la República y a todas las entidades crediticias, según prescripciones de las Leyes 25 y 45 de 1.923 y leyes reformativas. La inspección y vigilancia se resuelve en una actividad de control para la correcta aplicación de las normas que al efecto se dicten en materias de política monetaria, cambiaria y crediticia. También como organismo asesor en

la dirección de la política cambiaria, se adscribió al Ministerio de Hacienda, la SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DE CAMBIOS (Decreto Nro. 3185 de 1.968); que vigila la aplicación de las medidas legales encaminadas a promover el desarrollo económico y social y sobre todo el equilibrio cambiario, en los términos prescritos en el Decreto 444 de 22 de Marzo de 1.967, sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior.

En el capítulo anterior, hablamos de la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES.-- El Decreto, citado por el Decreto 3562 de 1.968.

El Decreto 3163 de 26 de Diciembre de 1968, reorganiza la superintendencia de sociedades anónimas, con el nombre genérico de SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, por estar tal denominación más acorde con lo prescrito en el numeral 15 del artículo 120 de la Constitución Nacional, para que ejerza conforme a las leyes la necesaria inspección o vigilancia sobre las sociedades mercantiles, y las funciones fijadas en la Ley 155 de 1.959 que ejercía la superintendencia de sociedades anónimas.

COOPERATIVAS.--

El Decreto 3134 de 26 de Diciembre de 1968, reorganiza la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COOPERATIVAS; tiene a su cargo la dirección y ejecución de la política cooperativista del Gobierno y el ejercicio de la inspección y vigilancia de las Sociedades Cooperativas, Mutuas, Fondo de Empleados, Cajas de Compensación Familiar y entidades similares lo dicho se entiende sin perjuicio de las labores de fomento cooperativo que, bajo la coordinación de la Superintendencia, deben desarrollar en esferas propias de su competencia otros organismos adminis-

trativos, tales como el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el Instituto de Mercadeo Agropecuario y la Caja de Crédito Agrario. Esta Superintendencia funciona como adscrita al Ministerio de Trabajo (Arts. 1o. y 2o. del decreto citado).

CONTROL DE PRECIOS.

En el capítulo anterior, hablamos de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE PRECIOS, creada por el Decreto 2562 de 1.968.

Para la dirección de la economía en sus múltiples aspectos, el Estado tiene organismos asesores - cuya nomenclatura es la siguiente:

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA:
Decreto Nro. 2869 de 1.968.

CONSEJO NACIONAL DE INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD: Decreto 3159 de 1.968.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ADUANERA: Decreto 2611 y Decreto 2870 de 1.968.

CONSEJO NACIONAL DE VALORIZACION: Decreto 3160 de 1.968.

CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO: Decreto 2210 de 1.968.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL: Decreto 2996 de 1.968. Este organismo lo estudia

remos en su debida oportunidad, debido a sus atribuciones sobre elaboración de proyectos y programas de desarrollo integral del Estado, como también el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (Decreto Nro. 2996 de 1.968).

El Estado a través de los mencionados Consejos dirige toda la actividad económica, pues son organismos especializados que sirven de coordinación y señalan las orientaciones generales que debe seguir el Estado por conducto de otras estructuras también especializadas en la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social para cumplir a cabalidad el fin propuesto en la norma del artículo 32 de la Constitución Nacional, cuando expresa que la "dirección de la economía estará a cargo del Estado,..... para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral"

Debemos advertir que la distribución de competencias entre los organismos que hemos citado, obedece al sistema de la descentralización por servicios, como forma de intervención del Estado para satisfacer las necesidades administrativas para la prestación de los servicios estatales, cuyo estudio haremos más adelante.

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

1. CANAL RAMIREZ GONZALO. La Unión Soviética -reto moral- E. C. Ramírez, 1969. Bogotá - Págs. 155 y ss.
2. GARCIA OVIEDO CARLOS, MARTINEZ USEROS ENRIQUE. DERECHO ADMINISTRATIVO, 9a Edición, 1968 - E. ISA. Págs. 282 a 287.
3. DIEZ MANUEL MARIA. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 2º. E. OMEBA, 1965 págs. 119 a 129.
4. NORMAS LEGALES: DECRETOS sobre creación de organismos a cuyo cargo está la dirección de la economía en Colombia. 2870 de 1.968; leyes 25- y 45 de 1.923; Ley 21 de 1963 y D. R.Nro.2206 del mismo año; Decreto 3188 de 1.968; 3163 de 1.968; 3134 de 1.968; D.2562 de 1.968; D.2869 - de 1.968; D. 3159 de 1.968; D. 2611 y 2870 de - 1968; D. 3160 de 1.968 y D. 2210 de 1.968.

CAPITULO VII

EL ESTADO INTERVENDRA, POR MANDATO DE LA LEY
EN LA PRODUCCION, DISTRIBUCION, UTILIZACION
Y CONSUMO DE LOS BIENES.

CAPITULO VII

EL ESTADO INTERVENDRA, POR MANDATO DE LA LEY
EN LA PRODUCCION, DISTRIBUCION, UTILIZACION
Y CONSUMO DE LOS BIENES.

C A P I T U L O VII

EL ESTADO INTERVENDRA, POR MANDATO DE LA LEY EN LA PRODUCCION, DISTRIBUCION, UTILIZACION Y CONSUMO DE LOS BIENES.

La Constitución habla de la intervención del Estado en la producción, distribución, utilización y consumo de los BIENES. Es necesario que precisemos el concepto que de BIENES tiene la economía como ciencia. Creemos que la norma constitucional limita la intervención del Estado por medio de la ley a determinados bienes; con más propiedad, a los que tienen el carácter de ECONOMICOS, y como tales, pueden ser utilizados, consumidos y distribuidos (previa su producción), dentro de un ordenamiento jurídico encaminado a proteger la actividad económica, teniendo en cuenta que su ejercicio no contraría EL BIEN COMUN y se logre por otro aspecto, el desarrollo integral del Estado.

El hombre dentro de la colectividad es un sujeto (de cualquier actividad). Si lo situamos dentro de la actividad económica del Estado, es un sujeto económico. Es posible que el hombre como sujeto económico considere una escala de necesidades, que pueden ser satisfechas con determinados bienes. Los bienes se valoran según la escala de necesidades; el valor se confunde con la idea de la utilización, o por lo menos se relaciona con ella. La utilización de los bienes es el fundamento que los economistas dan al concepto de valor. Pero no jugamos con palabras. El bien vale según la utilización que de él se haga o se quiera hacer.

Hay bienes que existen en cantidades superabundantes en relación con lo que de ellos se requiere para la satisfacción de las necesidades; se trata de los bienes que la economía política denomina LIBRES. Hay otros bienes que existen en cantidades limitadas, son ES CASOS; a éstos la misma ciencia los denomina ECONOMICOS. Los primeros, aunque son útiles, no tienen valor para la economía política del Estado, porque el hombre no tiene que realizar mayor esfuerzo o actividad alguna para conseguirlos.

Los comentarios anteriores nos sirven de base para manifestar, que únicamente los bienes limitados o escasos exigen acción económico-política. Sin embargo, no basta con que los bienes sean limitados o escasos para que sean valorables; es necesario además, que dichos bienes sean regulables. Se dice que un bien es económicamente regulable, si permite actuar sobre él en tal forma que de esa actuación resulte un mejoramiento en la satisfacción de las necesidades del individuo y de la colectividad. Hay que distinguir entonces, el valor de uso y el valor de cambio de los bienes; porque hay cosas que tienen gran valor de uso y poco valor de cambio. Por ejemplo: dentro de la vida económica normal del Estado, el agua tiene gran valor de uso, pero ningún valor de cambio. Al contrario, el oro tiene poco valor de uso y un gran valor de cambio. El valor de cambio de un bien con respecto a otro es la relación entre la cantidad del segundo y la del primero que, efectivamente, se cambian entre sí; con más precisión: el valor de cambio de un bien depende de aquél con que se lo compara.

Ahora bien, necesariamente tenemos que a-

sociar el valor de cambio, con el DINERO. El valor de cambio de un bien expresado en dinero, es el PRECIO. Los precios de los bienes se resuelven dentro de la actividad económica en muchos problemas que el Estado tiene que afrontar y resolver satisfactoriamente.

El valor económico en orden a racionalizar y planificar la economía para lograr un desarrollo integral, debe ser la principal preocupación del Estado. El valor de los BIENES, determina el incremento o limitación de la PRODUCCION, UTILIZACION Y CONSUMO DE LOS MISMOS. Creemos -no somos economistas-, que la política económica sobre este particular, debe concretarse al estudio de escalas preferenciales de las necesidades colectivas en cada momento histórico, para ser satisfechas mediante instrumentos flexibles que permitan a las autoridades su pronta solución. Consideramos que la norma constitucional materia de nuestro estudio es acertada, pues el Estado delega en el legislador, la iniciativa para expedir las correspondientes leyes teniendo en cuenta los apremios económicos que hacen necesaria su inmediata intervención (Véase conceptos de Producción, Consumo, Reparto o Distribución y Beneficio, la Obra: ELEMENTOS DE ECONOMIA POLITICA - ERNESTO SCHOP SANTOS, BOSCH, C. sa Editora, Barcelona - págs. 130 a 169 Tomo 1º; pág. 145 Tomo 2º; Pág. 105 Tomo 2º y Pág. 125 Tomo 2º, respectivamente).

En el capítulo anterior, citamos las estructuras administrativas, encargadas de elaborar planes y programas de desarrollo y de recomendar al Gobierno la política que se crea más oportuna en lo que respecta a la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, pues su acción se circunscribe a todos los

aspectos de la actividad económica.

En todo caso, el Estado por intermedio de sus estructuras especializadas, en cumplimiento de la norma constitucional, debe elaborar planes y programas referentes a la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, que encajen dentro de otros, y que en conjunto, a través de la planificación o racionalidad moderna, logre su desarrollo integral.

La intervención del Estado, en este campo, tiene un radio de acción muy amplio, pues la significación económica de los bienes autoriza adoptar sistemas o políticas particulares, referentes a la exploración, explotación, transporte, refinación, beneficio, transformación, producción y distribución de minerales, de hidrocarburos y de sus derivados, y en general, sobre todas las actividades económicas relacionadas con el aprovechamiento integral de los **RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**. Igualmente puede reglamentar, administrar, conservar y fomentar los **RECURSOS NATURALES RENOVABLES**, como la pesca marítima y fluvial, aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, fauna y flora silvestre, parques nacionales, hoyas hidrográficas, reservas naturales, sabanas comunales y praderas nacionales.

En otros aspectos, la política del Estado puede encaminarse a mejorar el desarrollo agropecuario, haciendo conocer de los campesinos los programas que al efecto elabora y las técnicas modernas para que puestas en práctica en sus labores y hogares conduzcan al mejoramiento de su nivel de vida y al progreso de la economía estatal. Sobre esto último, el Estado está autorizado -

para regular el mercado exterior de los productos AGROPECUARIOS, pudiendo señalar precios mínimos de exportación; puede acumular existencias de tales productos con el fin de regularizar los precios en los mercados nacionales y garantizar un conveniente aprovisionamiento para los mercados extranjeros.

Los objetivos anteriores, se cumplen por intermedio de los Ministerios de MINAS Y PETROLEOS y DE AGRICULTURA, a los cuales se les adscribió respectivamente, el Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras, - el Instituto Colombiano Agropecuario "ICA", el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "INCORA", el Instituto de Desarrollo de Recursos Naturales Renovables "INDERENA" y el Instituto de Mercadeo Agropecuario "IDEMA".

Lo expuesto, complementa lo que digimos - en el capítulo anterior sobre la intervención del Estado, en la dirección general de la economía.

BIBLIOGRAFIA :

1. SCHOP SANTOS ERNESTO. ELEMENTOS DE ECONOMIA POLITICA. Tomo 2º. Casa E. BOSCH. Barcelona 1.950. - (conceptos sobre Consumo, reparto, beneficio) Págs. 145, 105, 125.

LIBRO VIII

EL ESTADO INTERVENDRA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS Y PRIVADOS.-

El intervencionismo en los servicios públicos y privados, es el resultado de la evolución de la actividad humana en la cooperación con el poder del Estado, especialmente en las actividades financieras. La intervención, la intervención en los servicios, se configura para garantizar el bienestar de la comunidad, dentro de los límites de la ley y de la moralidad. La intervención en los servicios públicos y privados, se configura para garantizar el bienestar de la comunidad, dentro de los límites de la ley y de la moralidad. La intervención en los servicios públicos y privados, se configura para garantizar el bienestar de la comunidad, dentro de los límites de la ley y de la moralidad.

CAPITULO VIII

EL ESTADO INTERVENDRA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS Y PRIVADOS.-

El intervencionismo en los servicios públicos y privados, es el resultado de la evolución de la actividad humana en la cooperación con el poder del Estado, especialmente en las actividades financieras. La intervención, la intervención en los servicios, se configura para garantizar el bienestar de la comunidad, dentro de los límites de la ley y de la moralidad. La intervención en los servicios públicos y privados, se configura para garantizar el bienestar de la comunidad, dentro de los límites de la ley y de la moralidad. La intervención en los servicios públicos y privados, se configura para garantizar el bienestar de la comunidad, dentro de los límites de la ley y de la moralidad.

Como la actividad organizada política, económica y social, el sistema individualista necesariamente evoluciona. El progreso del ser humano y de las relaciones sociales implica la actividad económica y de las relaciones sociales, especialmente en las actividades financieras, especialmente en las actividades financieras.

C A P I T U L O V I I I

EL ESTADO INTERVENDRA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS Y PRIVADOS.--

El intervencionismo en los servicios públicos y privados, es el resultado de la evolución jurídica-política de la concepción que se tuvo del Estado, triunfante la REVOLUCION FRANCESA. LA LIBERTAD, LA IGUALDAD Y LA FRATERNIDAD, se conjugaron para constituir el Estado INDIVIDUALISTA. Dentro de tal sistema en cuanto a economía se refiere, la iniciativa era ilimitada, se regía únicamente por las leyes clásicas (oferta y demanda) que hacía inoficiosa o inoperante cualquier intervención estatal al respecto; el sistema jurídico-político no permitía la intervención, llegándose a la conclusión siguiente: "Los intereses de los individuos eran eminentemente compatibles con los intereses generales de la colectividad". El ordenamiento jurídico del Estado descansaba sobre la justificativa frase "LAISSEZ FAIRE, LAISSEZ PASSER". No obstante, su actividad en cuanto a servicios públicos, se circunscribía al cuidado de las fronteras, por medio del servicio público del ejército; a la paz interna de la República, por medio del servicio público de policía; y a la administración de justicia, por medio de las autoridades jurisdiccionales.

Como la colectividad organizada políticamente no es estática, el sistema individualista necesariamente tenía que evolucionar. El progreso del comercio y de las ciencias sociales imponían la estatización de un ordenamiento jurídico, capaz de armonizar

los intereses del individuo frente a sus semejantes y - frente al Estado. Aparecieron grupos sociales y económicos con intereses antagónicos que el Estado individualista tuvo que afrontar y resolver. El sistema ESTADO-INDIVIDUO o democracia política tenía que cambiar. Un nuevo orden de ideas obligó en aquél entonces, a que se cambie la fórmula por la de INDIVIDUO-SOCIEDAD-ESTADO o democracia social. Se deja a un lado la libertad-autonomía, reemplazándola por la de libertad-participación. Al Estado no se lo concibe como un simple espectador, si no como instrumento para conseguir los fines de la colectividad. Del Estado policía se pasa paulatinamente al Estado servidor, o sea, que su misión finalista es la prestación de servicios a la comunidad. Surge la noción de servicio público como resultante de las ideas que se tenían entre el Estado y la Sociedad buscando la concepción INTERVENCIONISTA para satisfacer una gran cantidad de necesidades que por sentido común no podían quedar en manos de la iniciativa privada. Se empieza a juzgar al Estado en términos de servicio y "no como expresión de mando sobre los gobernados".

La ciencia político-administrativa concibe al Estado como estructura de poder social. Del Estado individualista se pasa al Estado Socialista, cuya principal característica es la INTERVENCION. Entonces se puede decir, que es lo mismo Estado Socialista que Estado Intervencionista. Esta idea encaja dentro de los modernos tipos de regímenes políticos: DEMOCRACIAS, DICTADURAS, REGIMENES PATERNALISTAS; en todos hay intervención; en unos total, en otros parcial, pero siempre hay intervención social del Estado. (Instituciones Políticas. Maurice Duverger. Ob.cit. págs. 246 a 425)

A medida que las necesidades colectivas aumentan, surgen nuevos servicios que el Estado debe - prestar; la prestación de los servicios estatales justifica su intervención. La moderna teoría del servicio público concibe únicamente servicios estatales, o servicios que presta el Estado, si se tiene en cuenta que la colectividad organizada políticamente es el Estado, notwithstanding los servicios pueden ser atendidos directamente por esa estructura de poder, o también por los particulares que a él pertenecen, mediante las formas de participación que indicaremos más adelante.

Como nuestra Constitución prescribe que el "Estado intervendrá por mandato de la ley en los servicios públicos y privados", creemos necesario advertir que la disposición autoriza la intervención en todos los servicios que se presten dentro del Estado, con los criterios y modalidades que a continuación analizamos.

CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS ESTATALES

Dividimos los servicios estatales por razón de método en cuatro ramas, en la misma forma como lo hace el Dr. Jaime Vidal Perdomo en su Obra de Derecho Administrativo.

"SERVICIOS PURAMENTE ADMINISTRATIVOS: A aquellos que atienden a las gestiones que los ciudadanos hacen ante las autoridades;

"SERVICIOS DE CARACTER SOCIAL: Como la vivienda, educación y previsión social;

"SERVICIOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES:
Los que están destinados a aumentar la riqueza pública y privada;

"SERVICIOS DE MEJORAMIENTO DE LA VIDA -
CIUDADANA: Como los servicios de transportes, comunicaciones, mercados, electricidad, aseo y alcantarillado".
(Ob.cit. Pág. 177 y 178).

Los servicios anteriormente enumerados, pueden ser atendidos directamente por el Estado o indirectamente por intermedio de los particulares. La participación de los particulares en la atención de los servicios en beneficio de la comunidad, obedece a la idea de la democracia social en la cual se inspira nuestra Constitución. Ya digimos que de la democracia política se ha pasado a la democracia participación.

Los particulares, de conformidad al ordenamiento jurídico colombiano, participan en la prestación de los servicios estatales mediante dos formas, que las explicaremos someramente a continuación:

PARTICIPACION ECONOMICA.-

Esta participación puede hacerse, mediante el establecimiento de impuestos especiales, cuyo recaudo se destina a la atención del servicio. Igualmente, mediante el aumento de las tasas de los impuestos ya creados, para el mismo objeto. También mediante suscripción de acciones en forma voluntaria o forzosa, para crear el servicio o fomentarlo. Así se crean corporaciones financieras, o se fomenta el servicio público.

industrial o comercial (Corporación Autónoma Regional - del Cauca "CVC", Decreto 3120 de 1.968 - Paz de Río).

PARTICIPACION PERSONAL EN LA DIRECCION- DEL SERVICIO.-

Esta participación es muy frecuente. -
Consiste en que los usuarios de determinado servicio -
formen parte de las Juntas Directivas del ente adminis-
trativo a cuyo cargo corre la atención del servicio. -
(Representantes de los campesinos en el Instituto Colom-
biano de la Reforma Agraria "INCORA").

Dentro de la concepción moderna del Es-
tado, existe la noción jurídica del SERVICIO PUBLICO IN-
DUSTRIAL Y COMERCIAL, cuyo antecedente lo encontramos -
en la guerra europea y en la última guerra mundial, con
flagraciones que dieron lugar a la nacionalización de -
empresas privadas. Los Estados comprometidos en tales-
contendidas, se vieron en la necesidad de nacionalizar -
empresas para los servicios que demandaba la guerra; -
las actividades comerciales e industriales de las empre-
sas nacionalizadas las atendieron los Estados en la mis-
ma forma como fueron atendidas por sus propietarios. -
Por esta razón, las mencionadas actividades fueron cali-
ficadas de servicio público. Se pasa entonces, de la -
noción clásica del servicio público a la noción moderna
del servicio público industrial y comercial.

En la actualidad, el servicio público -
industrial y comercial surge a iniciativa del Estado, -
con el fin de incrementar la riqueza pública y privada.
Debemos advertir, que estamos hablando de sistemas demo

cráticos clásicos, al cual pertenece el Estado Colombiano, pues en regímenes de socialismo puro, el intervencionismo es total existiendo únicamente riqueza pública.

Concretándonos al tema; dentro de nuestro sistema jurídico, cuando se trata de servicios puramente administrativos, o de carácter social, o de mejoramiento de vida ciudadana, según la clasificación que hicimos, estamos frente a la noción clásica del servicio público, que se presta directamente por el Estado como actividad constante para la satisfacción de las necesidades colectivas. El Estado para la gestión de los mencionados servicios, bien puede adscribirla a organismos existentes, o crea entidades para la prestación de los mismos, dotándolas de los instrumentos jurídicos y económicos indispensables para su correcta prestación; estas entidades se denominan ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.

Hay otros servicios que el Estado atiende, pero con ellos trata de aumentar sus recursos económicos con el fin de cumplir su gestión administrativa. La actividad del Estado en este sentido se mercantiliza; surge así la noción del servicio público industrial o comercial. Al efecto crea estructuras administrativas denominadas EMPRESAS INDUSTRIALES O COMERCIALES DEL ESTADO; pero puede suceder que no disponga de los recursos suficientes para la creación de estos entes administrativos descentralizados, que los considera como necesarios para incrementar sus recursos; en este caso, mediante las actividades de fomento de que hablamos en el Capítulo "V", estimula la iniciativa de los particulares, para que éstos participen en la prestación de los servicios y se beneficien aumentando su riqueza privada.

Esta forma de participación económica en la prestación de los servicios, se denomina SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA.

Digimos que el Artículo 32 de la Constitución Nacional garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada; de conformidad a la norma constitucional, los particulares pueden establecer para el servicio de la comunidad y con ánimo de lucro, cuantos servicios crean necesarios dentro de los límites del bien común, y sin perjuicio de que el Estado por la naturaleza de los mismos, los califique por mandato de la Ley como actividades de servicio público. Serían en este último caso, los bancos comerciales particulares cuya actividad es calificada de servicio público comercial (Art. 340 del C. Sustantivo del Trabajo en concordancia con el Decreto 753 de 1.956). Los servicios industriales y comerciales prestados directamente por los particulares, son los servicios privados a que se refiere la Constitución en su Artículo 32.

Las Asambleas por medio de ordenanzas:
Cuando el Estado quiere abaratar la prestación de los servicios industriales y comerciales, interviene con criterio de competencia y al efecto crea las EMPRESAS INDUSTRIALES O COMERCIALES DEL ESTADO.

Las normas que establecen la ley:
La prestación de los servicios estatales sean públicos o privados por medio de entes administrativos o atendidos por los particulares, está prevista en la Constitución. El Artículo 32, garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada (servicios privados) y los artículos 76, 187 y 197 autorizan la creación de los ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, EMPRESAS IN-

DUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA, en el orden nacional, departamental y municipal, respectivamente.

El Art. 76 dice: "Corresponde al Congreso hacer las leyes; por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

" 9a Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Establecimientos Públicos;

"10a Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62 y 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA, DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES O COMERCIALES DEL ESTADO"

El Art. 187 preceptúa: "Corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas:

"6a Crear a iniciativa del Gobernador, los ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA Y EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES, conforme a las normas que determine la ley;

El Art. 197 prescribe: "Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

"4a Crear a iniciativa del Alcalde, los

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA Y EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES, conforme a las normas que determine la ley;"

El Art. 76 estatuye dentro de las atribuciones del Congreso:

"20. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes";

Conviene que anotemos: cuando la Constitución deja a iniciativa del legislador la creación de los organismos administrativos con las expresiones "conforme a las normas que determine la ley", se entiende que es la ley que está en vigencia, pues se ha creído que por no existir ley reglamentaria de la reforma constitucional operada por el Acto Legislativo Nro. 1º de 1.968, las nuevas disposiciones constitucionales sobre este particular (en el orden departamental y municipal), son inoperantes. Al respecto el Consejo de Estado conceptúa:

"El Acto Legislativo Nro. 1º de 1.968 - entró a regir de manera inmediata; en ninguna parte de él se dice que las reformas sobre redistribución de competencias están supeditadas a la expedición por parte del Congreso o de las Asambleas (la doctrina la hacemos extensiva a los Concejos Municipales) de leyes u ordenanzas cuadro, LAS CUALES, EN CONCEPTO DE ESTA SALA SON LAS QUE EXISTIAN EN EL MOMENTO DE ENTRAR EN VIGENCIA LA REFORMA Y MIENTRAS NO SEAN DEROGADAS O REEMPLAZADAS POR OTRAS (Consejo de Estado - Sentencia de 6 de Marzo de -

1.972 - Sala de lo Contencioso Administrativo)".

Es evidente que la determinación de las estructuras, la creación de entes administrativos y otras reformas previstas en la Constitución, no pueden estar supeditadas a la expedición por parte del Congreso de leyes cuadro que den las bases mínimas según las cuales pueda llevarse a efecto la modificación de las estructuras administrativas existentes; pretender esto, sería paralizar la administración con quebranto de los intereses de la comunidad.

No obstante la atención de los SERVICIOS ESTATALES, mediante la creación de personas jurídicas descentralizadas o de otros organismos, debe obedecer al principio de la descentralización por servicios con criterio eminentemente técnico sin llegar a desvirtuar el fin que se propuso el Constituyente de 1.968, al prescribir la intervención del Estado por medio de la ley "PARA RACIONALIZAR Y PLANIFICAR LA ECONOMIA A FIN DE LOGRAR UN DESARROLLO INTEGRAL". La creación de Institutos descentralizados sin sujeción a los programas de desarrollo económico y social, es perjudicial; pues se incrementaría en forma inconsulta la burocracia de Estado, cuestión ésta antieconómica que no permitiría elaborar un plan de acción consistente en el señalamiento científico de las medidas que se consideran premisas para encauzar racionalmente la actividad del Estado, en su compleja problemática socio-económica.

No debemos olvidar que el sistema de la descentralización por servicios, es una forma de intervención estatal para satisfacer las necesidades de la comunidad; es por esta razón que decimos que la creación

de entes administrativos autónomos, se debe hacer con criterio técnico o racional sin llegar a estatuir servicios que se presten por unas mismas entidades, o a diferente nivel. El Estado debe prescribir los instrumentos jurídicos conducentes en orden a la racionalización de los servicios y planificación científica de los mismos, mediante la elaboración de planes o proyectos de acción caracterizada por la previsión de lo futuro, o sea teniendo en cuenta el factor del desarrollo integral del Estado.

La Constitución en orden a la racionalización de los servicios estatales, faculta al Presidente de la República para distribuir según sus afinidades, los negocios entre ministerios, departamentos administrativos y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. (Art. 132) En el ámbito departamental, el Gobernador como atribución constitucional, está obligado a coordinar todas las actividades y servicios adscritos a los ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA Y EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES (Art. 194 numeral 6o. C. Nal.). Lo propio podemos decir en el campo administrativo del Municipio, siendo el Alcalde el jefe de la administración municipal (Art. 202 C. Nal.).

El Legislador a iniciativa del Gobierno está facultado para determinar los servicios a cargo de la Nación, de los departamentos y municipios, como entidades descentralizadas administrativamente desde el punto de vista territorial; precisamente para que unos mismos servicios no se atiendan a tres niveles distintos, pudiendo ser gestionados en estricta técnica administrativa, por un departamento o por un municipio, teniendo

en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos (Art. 182 C. Nal.).

Los departamentos de conformidad a las normas que señale la ley, están autorizados para ejercer tutela administrativa sobre los municipios, a fin de coordinar el desarrollo regional y local y la PRESTACION DE LOS SERVICIOS. (Art. 182 C. Nal.)

Igualmente la Constitución prevé que los recursos ordinarios de la Nación sean distribuidos equitativamente entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de SUS SERVICIOS y de sus respectivos municipios, conforme a los PLANES Y PROGRAMAS que se establezcan. (Art. 182 C. Nal.).

"Para la mejor administración o prestación de los servicios públicos de dos o más municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones de al con junto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas ... La Ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los SERVICIOS PUBLICOS". (Art. 198 C. Nal.) Esta es una norma intervencionista encaminada a reglamentar la vida de determinadas comunidades, con el fin de satisfacer sus

necesidades por medio de la prestación de los servicios estatales, siempre que sus características conformen una área metropolitana.

Como podemos observar, las normas constitucionales que hemos comentado, contienen prescripciones de carácter intervencionista cuyo fin es lograr la RACIONALIZACION MODERNA en la atención de los servicios a cargo del Estado.

La Reforma Administrativa de 1.968, realizada en base de las leyes 65 de 1.967, creó nuevas estructuras y reorganizó otras; estamos esperando sus resultados; no obstante, ya empiezan a hacerse críticas sobre la proliferación inconsulta de institutos descentralizados, en el sentido de que tales autonomías no representan para el Estado organismos apropiados para lograr el desarrollo integral de la comunidad. En todo caso, todas las estructuras estatales tienen que acomodarse o actualizar su funcionamiento de conformidad a la Reforma Constitucional de 1.968 que prevé una mejor distribución de funciones entre las diferentes agencias de la administración pública, bien por los traslados de competencias o por los cambios de sector de las entidades descentralizadas; busca un fortalecimiento de la unidad gubernamental aumentando el control de tutela sobre los entes descentralizados, o mayor ingerencia del Gobierno con sentido de coordinación y no como se cree con desconocimiento de sus autonomías en la designación de sus directores o gerentes; persigue una mejor política de unificación de criterio en la administración de la cosa pública a través de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Consejos, encargados de elaborar planes y

programas de desarrollo y de recomendar una mejor técnica de administración. En fin, busca un perfeccionamiento de la teoría jurídico-administrativa de la descentralización por servicios, como forma de INTERVENCION DEL ESTADO.

Terminamos este capítulo manifestando, - que el Estado está autorizado para intervenir por mandato de la ley, en todos los servicios que se presten dentro de su territorio. Por virtud de su poder racionalizador, puede coordinarlos, centralizarlos o descentralizarlos; y ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas y privadas que los gestionan. En esta forma, el inciso final del artículo 39 de la Constitución Nacional, no tiene objeto, porque quedó comprendido dentro de la prescripción del artículo 32.

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

1. DUVERGER MAURICE. INSTITUCIONES POLITICAS Y DE RECHO CONSTITUCIONAL. Ediciones Ariel Caracas Barcelona. Pags. 246 a 425.
2. VIDAL PERDOMO JAIME. DERECHO ADMINISTRATIVO. - E. Temis, Bogotá, 1972. Pag. 178.
3. NORMAS LEGALES: Constitución Nacional: Arts. 76- numerales 9º, 10º y 20; Art. 187, numeral 6º; Art. 197 numeral 4º; Art. 32 C. Nal., Art. - 430 del C.S. del Trabajo, en concordancia con el D. Nro. 753 de 1.956.
4. DOCTRINA: CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 6 de - Marzo de 1.972.

EL ESTADO INTERVENDRA POR MANDATO DE LA
LEY, PARA DAR PLENO EMPLEO A LOS RECUR-
SOS HUMANOS Y NATURALES.

Para el cumplimiento de este fin,
se, conviene que el Estado intervenga en la
falta de recursos humanos y naturales.

LOS RECURSOS HUMANOS Y NATURALES son de refi-
ren a la energía humana y natural. La
energía es la fuerza que se utiliza en la producción de con-
creta materialmente en el mundo. Los recursos HUMANOS
Y NATURALES, son los recursos que el Estado interviene en

CAPITULO IX

EL ESTADO INTERVENDRA POR MANDATO DE LA
LEY, PARA DAR PLENO EMPLEO A LOS RECUR-
SOS HUMANOS Y NATURALES.--
El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales.

El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. El Estado interviene en la producción de los recursos humanos y naturales, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales.

C A P I T U L O IX

EL ESTADO INTERVENDRA POR MANDATO DE LA LEY, PARA DAR PLENO EMPLEO A LOS RECURSOS HUMANOS Y NATURALES.-

Para adentrarnos en el estudio de este tema, conviene que precisemos los conceptos a que se refiere la norma: RECURSOS HUMANOS Y RECURSOS NATURALES.

LOS RECURSOS HUMANOS, son los que se refieren a la energía intelectual y material del hombre. La energía es factor de producción; la producción se concreta materialmente en el TRABAJO. Así se dice: TRABAJO MATERIAL, TRABAJO INTELECTUAL. A estos recursos humanos el Estado debe protección, con base en el artículo 17 de la Constitución que prescribe: "El Trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado". Este artículo hay que entenderlo en el sentido de que la obligación de trabajar cursa para los individuos que son capaces de producir; el Dr. Tulio Enrique Tascón citado por el Dr. Francisco de Paula Pérez comenta esta disposición en la siguiente forma:

"Esta Reforma (se refiere al Art. 17 del A. L. Nro. 1º de 1.936) fue tomada del artículo 157 de la constitución alemana. Así como el artículo 10º consagra la garantía del capital, este artículo la otorga al trabajo de una manera especial. Aún más: lo hace obligatorio. Pero como muy bien se esclareció en el debate de esta reforma, esa obligación social no corresponde a quienes estén en incapacidad de trabajar". (Derecho Constitucional Colombiano, Ob.cit. pag. 231 y 232)

Nosotros agregamos que el trabajo es obligación social, siempre y cuando el Estado suministre los elementos indispensables para cumplir la disposición constitucional (Art. 17); lo expresado está acorde con lo dispuesto en el Artículo 32, que dice: "Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos ...". Si el Legislador no se preocupa por dar pleno empleo a los recursos humanos, mal puede exigir el cumplimiento de una obligación. En este status, la obligación de trabajar se convierte en obligación correlativa estatal; el Dr. Alfonso López Michelsen explica muy bien el problema que planteamos: "El de pleno empleo de los recursos humanos" que es el concepto Keynesiano, ya adoptado casi universalmente, de que para que subsistan y tengan vigencia las libertades formales, la primera OBLIGACION DEL ESTADO en cualquier país pero principalmente en aquellos que estén en vía de desarrollo, cuya característica principal es el subempleo, consiste en aprovechar todos los veranos y crear un mayor número de OPORTUNIDADES DE TRABAJO, para que exista la libertad material". La libertad formal de que habla tan eminente personaje, es la escrita y garantizada en la Constitución Nacional pero que no se puede ejercer por no existir los elementos materiales para que se objetive o se convierta en valor social económico. (La cita que hacemos del Dr. López M. apareció publicada en el periódico "EL ESPECTADOR", del día 25 de Octubre en carta dirigida a ese diario, en la cual interpretaba el proyecto del artículo que modificó el 32 de la Constitución, que comentamos).

El trabajo debe ser remunerado con equidad; debe ser justo. El hombre individualmente considerado,-

es decir en su unidad, no representa gran cosa en el sistema de los fenómenos de la dinámica social; puesto dentro del universo físico tiene aspiraciones y necesidades que él solo no las puede lograr; necesita para ello y para concretar sus estados afectivos y materialmente biológicos, de la unión con la mujer. La pareja humana en virtud de la relación sexual, constituye el principio gestador de la sociedad; en desarrollo de esa unión surgen los trascendentales problemas socio-económicos, las múltiples obligaciones y derechos que el Estado tiene que resolver mediante el salario justo.

El salario justo no es el mínimo o legal sino el vital o familiar.

"Según los elementos que integran la noción de salario podemos afirmar que se trata de un salario familiar o vital, o simplemente de un salario mínimo legal, en cuanto que las reglas legislativas hagan coincidir la noción del salario mínimo con las reglas doctrinarias sobre lo que es el salario vital o el salario familiar. El simple salario mínimo legal por regla general, no tiene en cuenta ninguna condición social ni familiar, pues es en su desarrollo una especie de normación mecánica de la remuneración del trabajo. La escuela intervencionista ... En el campo estricto del contrato de trabajo, y dentro de él, más concretamente, del salario, ... ha preconizado y logrado una serie de conquistas a cuyo amparo ha sido posible estructurar la doctrina de un derecho de trabajo de equilibrio entre clases, para enfrentarla a la que lo estime como simple episodio de tránsito hacia el imperio de una sola. Así por ejemplo, el establecimiento de salarios mínimos, de

subsidios familiares, y otras tantas que, o bien implican una drástica limitación a la libertad contractual - en este aspecto, o bien suponen medidas indirectas para buscar una mejor distribución de la riqueza. Desde luego, es bien entendido que se está hablando del intervencionismo democrático, pues otro hay que lleva sus prácticas hasta extremos incompatibles con la libertad o con la propiedad, las que, se someten a un régimen de intervención tal, que su posibilidad de desarrollo o expresión es extremadamente difícil y, en ocasiones, prácticamente nula". (Derecho del Trabajo - GUILLERMO GONZALEZ CHARRY - E. Temis. 1970. pags. 393 y 400).

El salario vital o familiar debe determinarse con otros elementos constitutivos del salario; por ejemplo: subsidio familiar, subsidio de transporte, previsión social para el trabajador y su familia; protección a la maternidad y otros que se nos escapan. En fin, lograr la JUSTICIA SOCIAL, pero creando posibilidades u oportunidades de trabajo en tal forma que, el pleno empleo de los recursos humanos, sea factor conforme al cual "el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad ...".

LOS RECURSOS NATURALES, son los bienes que existen naturalmente en el territorio del Estado y que pueden ser regulables por tener el carácter de económicos, sobre estos bienes hablamos en el capítulo VII. Los bienes con significado económico, constituyen recursos naturales, que permiten unidos al factor del TRABAJO, su regulación, en cuanto a la producción, utilización y consumo. Hay otros bienes también de significado

económico, que aunque en estricto sentido no son consumibles, son aptos para el empleo de los recursos humanos; por ejemplo la tierra, que permite ser distribuida para emplear la energía campesina en la producción agrícola y ganadera. El mismo doctor López Michelsen, en la carta que citamos anteriormente dice: "Qué es la Reforma Agraria? El pleno empleo de los predios rurales. Qué es la Reforma Urbana? El pleno empleo de los lotes, edificaciones y servicios públicos de las ciudades. Cuál es la finalidad de la planeación? Hacerle frente al crecimiento de la población con el mejor aprovechamiento de los brazos y los recursos de todo orden dentro del territorio". Se introduce el concepto de "una política de ingresos y salarios", que es, dentro de la ideología socialista contemporánea, particularmente en los países de Europa Occidental, la forma de buscar el equilibrio y la justicia sociales, no a través del reparto mecánico de los bienes, sino de la proporcionalidad en el ingreso de los habitantes, como un propósito del Estado. Es hacer realidad el concepto, puramente estadístico, de ingreso per-cápita a que se alude tan frecuentemente, tratándose de desarrollo.

Conviene ahora explicar qué se entiende por racionalizar y planificar la economía. Parece que los dos incisos del artículo 32 de la Constitución Nacional, en cuanto a su fin tienen un significado diferente. Pero no hay tal. Lo que sucede es que el artículo recogió en orden a evitar problemas para su aprobación, frases de todos los sectores políticos que intervinieron en la Comisión Primera del Senado y la disposición resultó aprobada en forma redundante. Por ejemplo, en el inciso segundo se lee "y de las clases proletarias en particular" como si éstas fueran un grupo social privilegiado dentro de la COMUNIDAD.

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

1. PEREZ FRANCISCO DE PAULA. Ob.cit. págs. 231 y 232.
2. DIARIO EL ESPECTADOR. E. del 25 de Octubre de 1.972. Carta del Dr. Alfonso López Michelsen.
3. GONZALEZ CHARRY GUILLERMO. DERECHO DEL TRABAJO. E. Temis, 1970 - pags. 393 y 400.

CAPITULO X

RACIONALIZACION Y PLANIFICACION DE LA ECONOMIA
A FIN DE LOGRAR EL DESARROLLO INTEGRAL DEL ES-
TADO.

CAPITULO X

RACIONALIZACION Y PLANIFICACION DE LA ECONOMIA A FIN DE LOGRAR EL DESARROLLO INTEGRAL DEL ES- TADO.-

El constituyente de 1.936, empleó la expresión "RACIONALIZACION" como fue definida por la conferencia económica internacional convocada por la Sociedad de las Naciones, en los siguientes términos: "Es el conjunto de métodos de técnica de organización, destinados a asegurar el mínimo de pérdida en esfuerzos y material"; es decir, como lo manifiesta el Dr. Francisco de Paula Pérez, citando a un eminente profesor belga, el vocablo racionalización es "la aplicación de la ley del menor esfuerzo a los métodos de trabajo y a la organización de las empresas" (Ob.cit. pag. 268).

La "racionalización" así concebida, no tiene mayor significado jurídico y económico. Fue el constituyente de 1.945, quien dió sentido jurídico a la expresión, permitiéndole al Estado intervenir en la producción, distribución y consumo de las riquezas, como resultado de la explotación de las empresas públicas y privadas, o de dar al trabajador una justa protección. La interpretación obvia del artículo 4º del Acto Legislativo Nro. 1º de 1.945, no era otro que la de autorizar al Estado por mandato de la ley, para intervenir con un criterio de racionalización en la producción, distribución y consumo de las riquezas, en un campo muy limitado como el de las EMPRESAS, pudiendo también intervenir con el mismo criterio, para dar protección al trabajador. Esta norma de carácter facultativo, fue ob

jeto de muchas críticas sobre todo desde el punto de vista jurídico, pues se había investido al legislador de un poder exagerado en cuanto a intervencionismo se refiere, pudiendo dictar normas de resultado gravoso, nocivo e injusto, quedando la economía expuesta a una dirección equivocada, sujeta a errores administrativos consecuencia de malas estadísticas, advirtiendo que la actividad económica estaba influenciada por factores económicos de inestabilidad, y de índole climatérico, por lo "variable del tiempo que no obedece a estaciones fijas" y otros factores y circunstancias, que el legislador no podía prever, por lo cual su poder se resolvía en la prescripción de normas que en muchos casos constituían amenaza para los empresarios (Francisco de Paula-Pérez. Ob.cit. pag. 268). En fin, dada la vaguedad de la norma, el intervencionismo del Estado era perjudicial para la comunidad. Se propugnaba por un Estado intervencionista supletorio, esgrimiendo la teoría de León XIII.

Quando decimos que el Constituyente de 1.945 fue quien dió sentido jurídico a la expresión RACIONALIZAR, queremos expresar, que la norma como producto de una reforma, no debe interpretarse aisladamente sino coordinándola con otras producto de la misma; así, si comparamos el artículo 4º del A. L. Nro. 1º de 1945 con el artículo 11 del A.L. Nro. 1º de 1.936, en forma separada, no encontramos mayores diferencias de fondo; la reforma de 1.945 no hace otra cosa que aclarar, que el Congreso es el único que puede dictar leyes de contenido intervencionista sin que pueda delegarlas en el Presidente, revistiéndolo pro-témpace de precisas facultades extraordinarias, como quiera que, la reforma de

1.936 nada decía al respecto, limitándose a exigir que tales leyes requieran para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Pero si relacionamos el artículo 4º con el 7º incisos 2º y 3º de la Reforma Constitucional de 1945, en cuanto dispuso como atribución del Congreso la de "fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, ..." (numeral 4º Art. 76), comprendemos que las expresiones "racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas" debe hacerse en obediencia a planes y programas de fomento económico, con lo cual se sustrae de la improvisación la dirección de la economía, circunstancia que tenían los impugnadores de la Reforma de 1.936, en lo referente al intervencionismo del Estado en las empresas públicas y privadas con el fin previsto en su artículo 11, que modificó el 28 de la Constitución de 1.886. Se colige entonces, que el vocablo "racionalizar" implícitamente tiene significado jurídico, como quiera que para la producción, distribución y consumo de las riquezas, el Estado debe hacer los estudios previos correspondientes, que concretados en prescripciones jurídicas positivas le permitan intervenir sin desconocer los derechos privados de los empresarios. Sin embargo anotamos, que la Reforma de 1.945, otorgó al Estado un poder potestativo o facultativo para "racionalizar la producción, distribución, y consumo de las riquezas o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho", quedando la actividad económica sin piso legal firme, en lo que respecta a su dirección, y sobre todo para prever su desenvolvimiento futuro, teniendo en cuenta la continua evolución del Estado; así la norma no podía ser aplicada en muchos aspectos, y en otros se hacía

difícil su aplicación, máxime en un Estado donde se piensa todavía con el criterio de la democracia política, o INDIVIDUO ESTADO, y no con el de la democracia participación o sea, INDIVIDUO, SOCIEDAD, ESTADO.

Por otra parte, la intervención estatal para racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, tenía significado "presente"; es decir, racionalizar lo que estaba produciendo la empresa privada y pública; racionalizar la distribución de esa producción; y racionalizar el consumo de la misma producción. Todo para el momento. Si se nos permite la comparación, el Estado como el individuo, vivía de lo que producía. Nada de previsión para el futuro desarrollo del Estado. A la racionalización de la producción, le era indispensable otro instrumento jurídico-económico; algo que denotara el deber de querer del Estado para su desarrollo; que significara progresar o llegar a un ESTADO META no como simple anhelo, sino mediante la concreción jurídica de un conjunto de objetivos, que demostraran una racionalidad moderna a fin de lograr un cambio dinámico de la sociedad, teniendo en cuenta todos sus estamentos. Había que dotar al Estado de instrumentos jurídicos para que dirigiera toda la actividad económica y no dejarlo únicamente con la herramienta de intervención, para racionalizar la producción, su distribución y consumo, en un campo limitado de la economía, como era el de la explotación de las industrias o empresas privadas y públicas. Surge entonces el concepto de la PLANIFICACION, que significa la elaboración de planes de acción, consistentes en el señalamiento de medidas que se consideran científicamente precisas para encauzar la actividad económica proyectada para el futuro.

ro. La Reforma Constitucional de 1.968, logra jurídicamente por este aspecto su cometido, pues autoriza la intervención estatal, para la dirección general de la economía; la intervención en la producción, distribución, UTILIZACION y consumo de los bienes con significado económico; la intervención en los servicios públicos y privados, PARA RACIONALIZAR Y PLANIFICAR LA ECONOMIA A FIN DE LOGRAR EL DESARROLLO INTEGRAL; y finalmente, la intervención para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales mediante la programación de una política de ingresos y salarios, "conforme a la cual el desarrollo armónico tenga como objetivo principal la justicia social". Hasta aquí hemos analizado el aspecto jurídico-económico de la expresión constitucional "RACIONALIZAR". Pasamos a analizar el concepto del vocablo "PLANIFICAR" empleado por el artículo 6º del Acto Legislativo Nro. 1º de 1.968, que modificó substancialmente el Art. 32 de nuestra Carta.

LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO.- El desarrollo, dentro del sentido económico del término, significa el cambio acelerado del estatus de una comunidad, para colocarse en condiciones iguales o por lo menos semejantes a otras más adelantadas. El desarrollo estatal sería el cambio dinámico e integral de la comunidad para llegar a una situación que se prevé mejor a la que está afrontando, que implica un programa de acción para lograr el estatus de vida deseado. Todo lo que requiere elaboración de planes para conseguir un fin que se considera probable en determinado tiempo, constituye planificación. De donde se deduce, que la planificación mira hacia el futuro.

PLANIFICACIÓN Y PLANEAMIENTO. DIFERENCIA ENTRE PLANIFICACION Y PLANEAMIENTO.- "La acción de elaborar un plan es la planificación y la de ordenar su previsión de desarrollo, la PROGRAMACION. Planificación y planeamiento son dos términos que se suelen utilizar indiferenciadamente; pero en rigor, la significación del planeamiento puede ser específicamente diferenciada de la planificación, y entender por aquél el modo de estructurar las distintas fases ejecutorias de la acción, con lo que el planeamiento viene a ser parte de la programación". "Los especialistas consideran actualmente que la planificación es el medio racional adecuado para obtener máximos resultados en tiempos mínimos; que es el instrumento idóneo para acelerar metódicamente los procesos de transformación social. Su lema es el de la eficacia. Es, según Fayol, prever de una manera precisa y racional. (Carlos García Oviedo, Enrique Martínez Useros - Derecho Administrativo, T. 1º pág. 273).

Con base en el concepto anterior, decimos que la planificación es racionalidad moderna, en el intento de alcanzar los objetivos previstos en determinados programas, con sustitución de normas tradicionales por otras más racionales. Así, el término "racionalizar" empleado por el constituyente de 1.968, es el complemento de la "planificación", vocablo empleado también por dicho constituyente. En consecuencia, la planificación no prescribe soluciones eminentemente específicas, es decir, que se conseguirá el fin propuesto indefectiblemente; constituye solamente una forma de llegar a soluciones o planes. La solución obtenida de esta manera, es el plan de las decisiones y acciones específicas para un momento determinado. Ejemplo: si se

presenta un hecho con circunstancias nocivas para la actividad económica, de antemano existe un programa y un plan de acción para contrarrestar sus efectos.

LO QUE DEBE CONTENER LA PLANIFICACION.- Para que sea operativa una planificación, debe contener elementos primarios, porque puede haber otros de relativa importancia para conseguir determinado fin. Los elementos primarios serían los conducentes a conseguir el desarrollo integral del Estado. Anotamos los siguientes:

1. Sentido de propósito: "En el curso de la planificación, los objetivos se deben definir con mayor claridad y deben establecerse prioridades. Es en esta forma que las metas se convierten en la base de programas detallados y se modifican recíprocamente al tratar de traducírselas a programas específicos y detallados". (Saul M. Katz - La Planificación, Estudio para el Departamento Nacional de Planeación, 1.964.) El citado profesor de la Universidad de Pittsburgo, da a entender que en toda planificación debe existir una escala de necesidades que deben ser satisfechas en orden de prioridad; es decir, por su urgencia; la solución de la necesidad es el fin, la acción es la prevista en los programas, en los cuales, existe el propósito de solución en orden de prioridad.
2. Orientación hacia la acción.- No basta enunciar fines y programas; es necesario identificarlos y adscribir a ellos la acción correspondiente. De lo contrario todo se queda en el terreno de la especulación.

"La orientación hacia la planificación tiene por lo menos dos diferencias importantes: en primer término, debe existir la capacidad para llevar a cabo acciones. La capacidad que garantice la acción debe estar asociada claramente a la planificación.... En segundo lugar, la planificación mide las consecuencias de las acciones. No es suficiente que ciertas acciones aparentemente alcanzarán un fin de terminado. Es menester considerar las principales consecuencias que tendrá la acción". (Saul M. Katz. Ob. cit.).

3. Selección.- Como dentro del Estado existen necesidades que tienen que ser satisfechas, es preciso analizarlas, relacionarlas entre sí y establecer una selección de ellas con el fin de satisfacerlas en el menor tiempo posible.

La técnica de planificación aconseja, que los problemas y necesidades no deben ser resueltos a medida que se presenten, organizando un plan de acción para cada vez. La planificación mira hacia el futuro, por eso requiere del elemento de la selección; "debe decidirse cuáles son los fines preferibles. - También deben seleccionarse los medios conmensurables con estos fines y es necesario decir cuál es la mejor combinación de fines y medios bajo la condición determinada que prevalece en tales momentos. La esencia del problema de hacer selecciones consiste en la determinación de lo que es MEJOR". (Saul M. Katz - Ob.cit.)

Dentro de la selección, hay que tener en cuenta los

factores de la conveniencia, la consonancia de las decisiones, la determinación de un campo de posibilidades para la selección de fines y medios y las condiciones óptimas para la decisión que, o bien solucionarán el problema de la producción respecto de un insumo, o bien reducirán "al mínimo el insumo respecto de un producto dado, teniendo en cuenta los criterios anteriores". (Saul M. Katz)

4. Tiempo límite.- Para la solución de todo problema estatal en orden a su desarrollo integral, la planificación aconseja señalar un tiempo mínimo como límite dentro del cual se consiga el fin propuesto.

5. Planificación como progreso.- "El problema del tiempo y su corolario, la incertidumbre, ponen de relieve la necesidad de considerar a la planificación como un proceso continuo. La formulación y la ejecución son aspectos gemelos de este proceso y éste último no puede ser aislado de la planificación. La planificación es incompleta a menos que incluya, tanto la formulación como la ejecución. Debe comprender tanto el conjunto de decisiones formuladas, como las acciones para llevarlas a cabo. Uno de estos elementos sin el otro, no constituye planificación. La decisión sin acción no es más que un ejercicio; la acción sin decisión puede ser irracional; en ninguno de los dos casos puede hablarse de planificación.

"Podemos resumir las dimensiones de la planificación definiendo la planificación nacional para el desarrollo como: Un proceso continuo de formulación-re-

formulación y de ejecución-reejecución de una matriz de decisiones relacionadas, dirigidas hacia la realización de metas enunciadas para el desarrollo, en un orden cronológico prescrito y con los mejores medios disponibles" (Saul M. Katz Ob. cit. Revista Economía Colombiana, de la Contraloría General de la República, Junio de 1.964 pags. 36, 37 y 38.

Hemos dado una idea general de lo que significa la planificación de la actividad económica. Cuando la Constitución prescribe que la elaboración de planes y programas de desarrollo económico es función privativa del Congreso, el cual expedirá las correspondientes leyes a iniciativa del Gobierno, surge el concepto jurídico de la planificación.

Siguiendo los lineamientos de la Constitución, en la actualidad los planes y programas de desarrollo económico se concretan en los PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS, los cuales a su vez se concretan en los presupuestos: General de la Nación, de los Departamentos y Municipios.

PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS.-

Para la Administración Nacional, Departamental y Municipal, reviste mucha importancia la presentación por conducto del Presidente, Gobernador y Alcalde respectivamente, de un programa de actividades que muestre su contribución a la comunidad y que justifique mediante datos suficientemente detallados la actividad de los administradores del Estado.

Lo anterior implica un cambio en la mentalidad de los que ejercen la actividad política, con criterio partidista o de grupo; deben comenzar a pensar tales personas, no solamente el el erario público disponible para gastar durante cada vigencia presupuestaria, - para atender si se nos permite la expresión, a su clientela política, sino que deben preocuparse de manera muy especial en los programas que están en capacidad de ejecutar en orden al desarrollo integral del Estado.

Los presupuestos por programas en desarrollo de las prescripciones constitucionales, se los puede definir de la siguiente manera: Son presupuestos anuales que expresan en términos cuantificados los propósitos y objetivos del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, en los cuales se invertirán los recursos económicos y que proporcionan información para evaluar la eficacia en la realización de los gastos públicos.

Estos presupuestos son excelentes auxiliares de la planificación económica porque son la expresión financiera de los planes del Estado a largo y mediano plazo; su finalidad es la programación o continua formulación de medios activos para lograr el desarrollo integral de que habla el artículo 32 de la Constitución Nacional. Son el reflejo de la dinámica de la administración orientada a la obtención de un desarrollo, de un cambio radical en la vida integral de la comunidad.

Con base en los conceptos del profesor Saul M. Katz, podemos manifestar que los presupuestos por programas facilitan la selección y determinación del Gobierno, así como la asignación de prioridades y la precisión; las metas pueden ser alcanzadas durante -

determinada vigencia fiscal, debido a que proporcionan una descripción más clara de las alternativas de gastos y rentas. Una vez determinados los objetivos o metas - que pueden ser alcanzados durante la vigencia fiscal, - tales presupuestos implican el cálculo de los RECURSOS- HUMANOS Y NATURALES (Inc. 2º Art. 32 C. Nal.) que se requieren para su ejecución. En conjunto son la expresión organizativa de la administración estatal.

El concepto de presupuestos por programas - está estrechamente vinculado a la obligación del Estado de intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales para lograr el desarrollo armónico de la comunidad dentro de los postulados de la justicia social; la cuantificación y medición del producto del esfuerzo humano y de los bienes económicos permiten identificar el objetivo final de la norma constitucional (Art. 32), estableciendo una relación directa entre los programas y sus costos, base indispensable para abrir nuevos frentes de trabajo y lograr el pleno empleo de los recursos naturales, pues serían una forma de estadística, sobre la cual el Gobierno formule una política de ingresos y salarios, cuya meta, sin descuidar el aspecto del desarrollo estatal, es la justicia social.

Finalmente, los presupuestos por programas son una valiosa fuente de información destinada a fundamentar y hacer más racionales las decisiones de las autoridades administrativas.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.

Fuera de las oficinas de Planeación Departamental.

tamental y municipal que existen en las cabeceras de municipios capitales de departamento, existen como organismos de coordinación otros de carácter nacional, que se reorganizaron por medio del Decreto Nro. 2996 de 10 de Diciembre de 1.968, por el cual "se reestructuran los Organismos Nacionales de política económica y planeación, se provee sobre su competencia y se dictan otras disposiciones".

El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 65 de 1.967, dictó el decreto antes mencionado que dispone en su artículo 10.:

"El Consejo Nacional de Política Económica y el Departamento Administrativo de Planeación, se denominarán en lo sucesivo Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación, respectivamente.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, funciona bajo la dirección del Presidente de la República; en cambio el Departamento Nacional de Planeación funciona como organismos independiente, como quiera que, el Jefe de dicho Departamento al igual que un Ministro, en cada negocio particular junto con el Presidente de la República, constituyen el Gobierno. (Art. 57 C. Nal.)

Las funciones del CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL, como su nombre lo indica se refieren principalmente a recomendar al Gobierno, los proyectos que considera oportunos para formular la políti-

ca económica y social, que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo. Igualmente, estudia y recomienda al Gobierno para que sean sometidos al Congreso Nacional, "los planes y programas de desarrollo que le presente el Departamento Nacional de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Ejerce también las funciones prescritas en el Art. 2o. del Decreto 2996 de 1.968, que se refieren a la recomendación o definición de la actividad económica en sus múltiples aspectos.

Las funciones del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION son muy importantes, porque en dicho departamento se prescriben las normas obligatorias de la planificación, que deben seguir" las oficinas de Planeación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y de las demás entidades públicas en la preparación y presentación de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional y urbano y asesorarlas en el ejercicio de sus funciones; elaborar y coordinar los planes y programas generales de desarrollo económico y social y presentarlos al Consejo Nacional de Política Económica y Social para su estudio y aprobación y evaluar los resultados de la ejecución de los mismos y proponer los ajustes y modificaciones que fueren necesarios. Para el cumplimiento de los anteriores objetivos, el mencionado Departamento, tiene las siguientes funciones generales:

"Estudiar y evaluar los planes y programas que le deben presentar los Ministerios, Departamentos - Administrativos y los organismos descentralizados, como también los presentados por los DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS, para elaborar con base en ellos, los planes y programas generales de desarrollo.

De manera que todos los organismos del Estado, en obediencia a la norma constitucional tienen que elaborar planes y programas de desarrollo económico y social, con lo cual se sustrae de la improvisación la dirección de la actividad económica. Con más propiedad, están obligados a planificar. La planificación es la - racionabilidad moderna, para lograr el DESARROLLO INTEGRAL DEL ESTADO, dentro del cual caben todos los intereses y aspiraciones de todas las clases sociales, sin - que exista desde el punto de vista jurídico y social - preponderancia de una clase sobre otra; el Estado es la integración de la SOCIEDAD TOTAL, o sea de la NACION.

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

1. PEREZ FRANCISCO DE PAULA. DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. Biblioteca de Autores Colombianos. Mineducación 1.954. Pág. 273.
2. GARCIA OVIEDO CARLOS. MARTINEZ USEROS ENRIQUE. - Derecho Administrativo, Tomo 1 Pág. 273.
3. KATZ SAUL M. Planificación, Estudio para el Departamento General de Planeación 1.964. Revista Economía Colombiana, de la Contraloría General de la República. Pags. 36, 37 y 38.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

A.N.

T

342

V436

19535
Velez de Benavides Regina.Estudio jurídico-económico
del art. 32 de la ConstituciónVENCE
nal.NOMBRE *Monica Lerma*No. del Carnet *715 000*NOMBRE *Andrés Quiroga*No. del Carnet *122*NOMBRE *Oscar Martinez R*

No. del Carnet

NOMBRE *Janeth Burbano P*No. del Carnet *108*NOMBRE *Janeth Burbano*No. del Carnet *108*

NOMBRE

No. del Carnet

NOMBRE

No. del Carnet

NOMBRE

No. del Carnet

NOMBRE

No. del Carnet

NOMBRE

No. del Carnet

NOMBRE

AN

T

D342

V436

19535