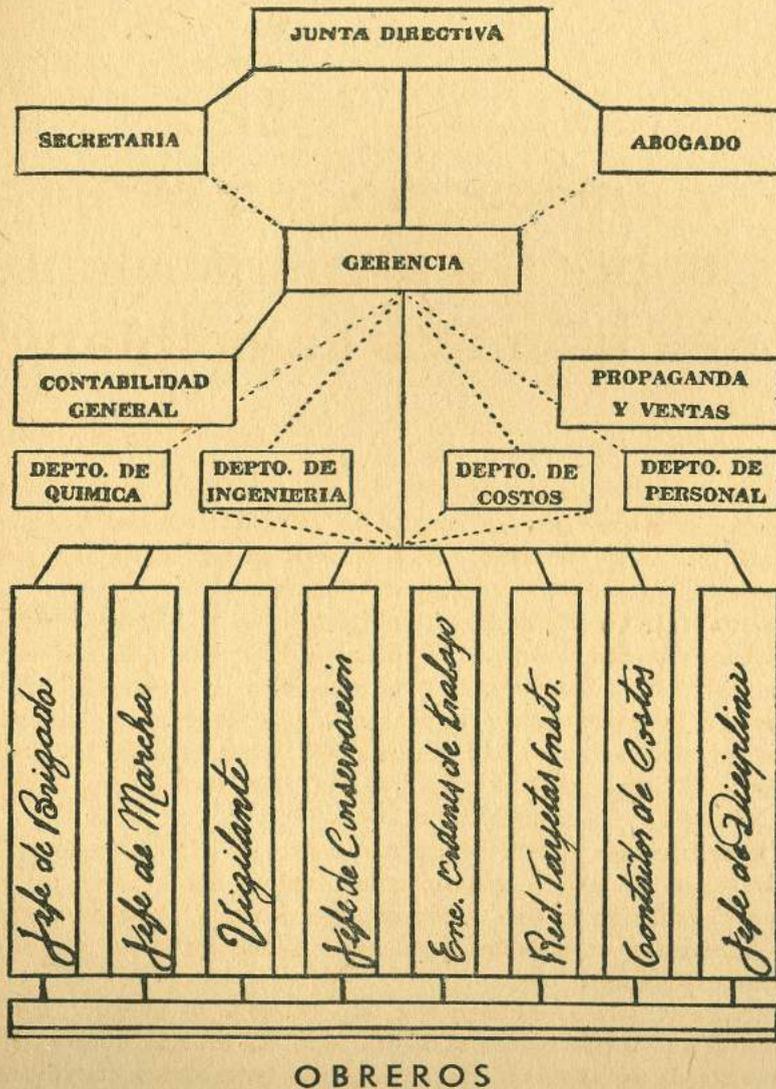


TIPO DE GRAFICO
DE
ORGANIZACION FUNCIONAL



Apartes de un estudio sobre las instituciones económicas colombianas

Quien se preocupe por estudiar la evolución económica del país, tendrá que explicarse por qué un pueblo de naturaleza tan rica como Colombia, apenas en los últimos años de vida ha articulado su riqueza y durante cuatro siglos vivió asido a la miseria.

La razón de tal estado durante el período de la colonia, lo explica el carácter de la administración española en las Indias: España no ha sido jamás pueblo administrador y su interés en la América no fué el de fomentar la riqueza, cuya primera condición es crear capitales. La riqueza extraída del subsuelo americano era consumida por un pueblo dedicado a la literatura y al cultivo de las bellas letras, pero olvidado de la industria y de la agricultura.

Con excepciones dignas de encomio, como las administraciones de los virreyes de Carlos III, que abrieron vías y se preocuparon por estabilizar la industria minera y fomentar la agrícola, el régimen español en América y en el campo económico, dejó un saldo de penuria y de inícuca explotación.

Durante el período emancipador, el desarrollo de nuestra riqueza era natural que sufriera estancamiento total. La cruenta guerra, el elevado costo de los ejércitos, financiados con impuestos y empréstitos, no permitía a nuestros estadistas entrar a discutir los mejores siste-

mas económicos, pues la situación de emergencia los obligaba a buscar métodos de arbitrar recursos en un pueblo paupérrimo.

Los 135 años de República abarcan dos períodos: de 1.830 en que la Nueva Granada se organizó como país independiente, a 1.901, en que terminó nuestra última guerra civil; y de esta fecha a hoy.

Durante este primero y azaroso período de desorden e inestabilidad políticas, apenas logramos salir ilesos de una disolución nacional. Guerras civiles de la entidad de las del 43, 60 y 99, y las constantes revueltas del período de la constitución de Rionegro, son causas suficientes de nuestro atraso económico del siglo pasado.

Por otra parte, condiciones especiales de la época, de nuestros conductores y de nuestro pueblo, no fueron propicios al desarrollo de la riqueza.

El siglo XIX de Colombia, fue el siglo XVIII del Enciclopedismo y de la Revolución Francesa. Siglo de idealismo, de política, filosofía y religión. Nuestros partidos debatieron durante él, cuál era la forma mejor de organización política, si el centralismo o el federalismo; y sostuvieron encarnizada lucha el radicalismo liberal y el teologismo conservador.

Las influencias del industrialismo y de su ambiente de doctrinas económicas, no las recibía nuestra modesta economía agrícola, pastoril y de rudimentarios telares.

La herencia de España era pesada ancla para la transformación. Todavía en la mitad del siglo teníamos los esclavos y durante todo su curso perduraron condiciones de un régimen feudatario de latifundismo y de manos muertas, aún no extirpado cabalmente.

Nuestros partidos carecían de programas económicos definidos, lo mismo que nuestros conductores. Su principal preocupación fue la organización del fisco y sus esporádicos planes económicos adolecían, en la generalidad de las veces, de graves errores técnicos. Basta estudiar la trayectoria del papel moneda, los errores provenientes del endeudamiento y equivocada inversión de los empréstitos, lo mismo que la inestabilidad de las industrias en que la economía se apoyó sucesivamente, como la de la quina, el cacao, el añil, y el tabaco por ejemplo.

En nada desvirtúa la aseveración en cuanto a nuestros conductores, que hombres como Florentino González y José Ignacio de Márquez discutieran las tesis del librecambio y del proteccionismo, aplicado el primero a raíz de la revolución liberal de 1.850 y el segundo durante casi todo el período histórico de nuestra economía. Ni que hubiera par-

tidarios del intervencionismo de estado como Murillo Toro y Rafael Núñez, y propugnadores de la reforma agraria como Anibal Galindo que se adelanta en sus conceptos a la función social de la propiedad; ni que tuviéramos reformadores al estilo de José Hilario López y el General Mosquera en cuanto a la esclavitud y a los bienes de manos muertas. Ni que se perfilaran tendencias hacia el Socialismo de Estado, en la intervención de éste en las líneas férreas y en la tendencia a la propiedad pública de los servicios públicos, como también en disposiciones constitucionales, verbigracia los de la carta del 86 en que el interés social primaba sobre el interés individual cuando mediaran causas de utilidad pública.

En el período de 1.901 a hoy, en el fomento de la riqueza colombiana, hicimos lo que no pudimos en los cuatro siglos anteriores. Basta partir de la base de que en 1.901 nuestras rentas ascendían a tres millones de pesos y hoy pasan de ciento veinte; que entonces circulaban mil millones de moneda sin respaldo y en 1.939 ciento veinticinco millones con un sistema monetario estable; y que el comercio exterior era entonces de veinticinco millones de dólares y en 1.939 asciende a más de trescientos veinte.

El Dr. López de Mesa expone así la evolución de este último período: “En los últimos cuarenta años la transformación del país ha sido armónica en lo industrial, lo cultural y lo político. La riqueza colombiana se articuló, se vertebró por decirlo así: aumentaron las vías de comunicación, muchas industrias consolidaron su ruta, el capital abrió cauces inéditos y lo que es supremamente definitivo, el espíritu se disciplinó en la audacia, en la conciencia de la paz, en el orgullo de la personalidad y de la nacionalidad”.

Como nuestro propósito es estudiar la ideología económica de la nación, nos interesa especialmente el análisis de este último período durante el cual los problemas económicos empezaron a supeditar a los políticos y religiosos, en que nuestros partidos delinearon en sus programas orientaciones económicas, y crearon instituciones de esta índole.

Como orientación económica general del siglo que comprende el primer período que señalamos, podemos enmarcarla dentro de una economía liberal e individualista. Alejandro López dice: “es concepto común de todos los adherentes a los partidos clásicos de Colombia el individualismo como antítesis del colectivismo o nacionalización de las tierras y de todos los medios de producción, distribución y cambio, que es lo e-

sencial del programa socialista revolucionario o comunismo". Esto se aplica con mayor acierto al siglo pasado, porque durante el presente, como veremos, los principios de la economía liberal se han complementado o matizado con tesis socialistas e intervencionistas.

LA PROPIEDAD PRIVADA

Al comenzar el siglo, sobre esta institución, nuestros estatutos jurídicos consagraban las siguientes disposiciones principales:

Constitución Nacional: "los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidas ni vulneradas por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización".

Código Civil: "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno".

Era un régimen abiertamente individualista. A la propiedad la definían los tres atributos clásicos del derecho romano: Jus fruendi, jus utendi y jus abutendi. Apenas se enunciaba el concepto de utilidad pública y de la supremacía del interés social sobre el particular en caso de conflicto, lo que propiamente no constituía una limitación a la manera *arbitraria* como podía hacerse uso de la propiedad. Las acotaciones aparentes expresadas en la frase "no siendo contra ley o contra derecho ajeno", no trascendían tampoco al uso arbitrario que podía hacer el dueño con su cosa. Estas limitaciones eran apenas un amojonamiento del derecho con relación a los otros propietarios, pero no una reglamentación del modo de gozar y usarlo frente a los intereses de la sociedad.

Tal criterio individualista de la propiedad se ha venido modificando durante el siglo presente. Las tesis socialistas de la solidaridad social, del predominio de la colectividad sobre el individuo, del Estado interventor y de las limitaciones al uso y goce del capital, han llevado a nuestra legislación principios o tendencias socializantes, que en relación con la propiedad, se pueden estudiar desde tres puntos de vista, que caben todos bajo el rótulo de función social de la propiedad: I).

La función social de la propiedad estatuida en la reforma Constitucional de 1.936; en la ley 200 del mismo año; y, en cierto sentido, en el gravamen de valorización. II). Limitaciones al goce y libre disposición de la propiedad, establecidas por las leyes de impuestos sobre el patrimonio, las herencias y donaciones, la renta y el exceso de utilidades, y las sobre expropiación y patrimonios inenajenables. III). Limitaciones al uso de la propiedad, normadas por el Código Penal en su capítulo de delitos contra la economía Nacional, la industria y el comercio y en una vasta legislación sobre defensa de bosques y aguas por ejemplo.

I

La reforma constitucional de 1.936 estatuye: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. La propiedad es una función social que implica obligaciones".

Dejando a un lado la discusión de si la fórmula jurídica "*es una función social*", si desconoce el derecho subjetivo de la propiedad como lo afirma Carlos Lozano y Lozano, o si el legislador incurrió o nó en contradicción al reconocer y garantizar en la primera parte del artículo el derecho y al desconocerlo en la segunda; o si debió haberse dicho mejor, *la propiedad tiene una función social*, analicemos el sentido e intención de la reforma, en cuanto es un cambio ideológico en la concepción de la propiedad.

Función social quiere decir: la propiedad no es un derecho absoluto como lo define el Código Civil. Su uso, goce y disposición están limitados por el interés de la colectividad, que prima sobre el interés del titular del derecho. La economía del país y el Estado como director y organizador de ella, pueden imponerle al propietario condiciones en cuanto a su manejo y destinación. La propiedad debe aprovechar a todos y no sólo a quien se tiene como dueño.

La ley 200 de 1.936, sobre régimen de tierras, aplica la función social a la propiedad inmueble.

El estado social, reflejo del estatuto individualista de fin del siglo, en cuanto al régimen agrario, era el siguiente: El Estado se desprendía de sus tierras baldías por venta o en pago de deudas, servicios políticos o bien adjudicándolas a los colonos. El fundamento de la propiedad radicaba en el título inscrito. No se hacía cumplir la ley que estableció la reversión de las tierras no trabajadas. De ellas se iban

apropiando los grandes terratenientes, gracias a la largueza del Estado, a su falta de criterio en las adjudicaciones, o porque en ellas se invertirían valiosos capitales como la más segura y remuneradora de las inversiones. Así, se obtenía título de propiedad sobre extensos territorios baldíos que se conservaban generalmente incultos, por incuria, o incapacidad económica para explotarlos, o por el interés de su valorización gracias a las vías de comunicación y obras sociales que los particulares o el Estado emprendían.

Había en este estado agrario un problema latente: el conflicto entre el trabajo, el colono y el gran latifundista amparado en normas jurídicas abstractas. Al principio no era grave el problema, porque el colono, respetando las grandes tierras baldías tituladas, tenía campo en una nación cubierta de selvas en casi todo su territorio. La colonización no se estancaba y por el contrario, la historia de los últimos cincuenta años es una bella epopeya del trabajo colombiano que taló las selvas y abrió a la riqueza del país magníficas tierras agrícolas y ganaderas. Pero el conflicto se agudizaba a medida que las tierras baldías centrales escaseaban, no obstante las inmensas extensiones eriales, que el colonizador no se explicaba porque tenían dueño. Y se desató cuando el colono se introdujo a las tierras tituladas del latifundista y derribó montaña basado en el título del trabajo y de la ocupación.

Entonces el Estado intervino con la ley de Tierras, que no obstante sus vicios de aplicación y los posibles trastornos y abusos que trajo su expedición, lleva en sí el nuevo criterio social para resolver el problema agrario del país.

Para nuestro objeto la ley tiene tres artículos principales, que resumen la nueva orientación:

Art. 1°. — Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

Art. 2°. — Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior”.

Art. 6°. — Establécese en favor de la nación la extinción del derecho de dominio ó propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta ley, durante diez años continuos”.

En el primer artículo se acreditan como únicos títulos válidos de propiedad privada frente al Estado, el trabajo y el aprovechamiento económico de la tierra. Así, se abre campo al colonizador y se da golpe de muerte al terrateniente que amparado en un título inscrito estancaba la colonización y fomento de la riqueza del país y cerraba injustamente la puerta al trabajo.

En el artículo segundo el Estado al hacer suyos los predios no explotados económicamente, obliga a sus titulares a incorporarlos a la economía nacional, de modo que su aprovechamiento redunde en el progreso del país, so pena de volver su propiedad al Estado para adjudicarlos de nuevo a quienes sí puedan o quieran aprovecharlos.

Y el sexto, al establecer la extinción del derecho de propiedad sobre las tierras que no se trabajan, o sea que no llenen una función económico-social durante diez años, obliga al propietario a cultivar sus predios, reforzando el artículo anterior en cuanto su tendencia a incorporar al trabajo nacional las tierras incultas, e impidiendo, al mismo tiempo, el enriquecimiento sin causa de quienes aguardan la valorización sin trabajo.

El impuesto o gravamen de valorización. Fue estatuido y reglamentado por las leyes 25 de 1.921, 74 de 1.924, 107 de 1.936 y otras varias. Recae sobre propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local por el monto de la obra y un 30 por ciento más según la última reforma.

El Estado al establecer esta institución buscó oponerse al enriquecimiento sin causa del propietario, que sin trabajo o inversión, obtiene un aumento en el valor de su inmueble por la apertura de calles y parques, cobertura de quebradas y construcción de obras de higienización y embellecimiento en general.

El Estado en nombre de la sociedad cobra al propietario el monto de su beneficio, basándose en que un individuo particular no tiene derecho de percibir ganancias por mejoras hechas con fondos comunes.

Pero fuera de este fin, que significa una orientación ideológica avanzada, por cuanto somete el interés individual al social, y por cuanto el Estado se hace interventor para defender los intereses de la colectividad, la institución tiene otro fin, que responde propiamente a la función social de la propiedad: El Estado emprende obras de mejoramiento social y estimula la creación de nuevas fuentes de riqueza, derramando sobre los propietarios beneficiados el valor de la obra, y oponiendo a sus reparos y razones de orden privado, la función social de la

propiedad, o sea, su aprovechamiento no sólo para el propietario, sino también y en forma directa para la colectividad.

Aún más claro se comprende el sentido de la función social que lleva en sí este gravamen, en el cobro de un 30% más del valor de la obra. Ningún otro argumento serviría de base a un Estado para cobrar a un propietario más del beneficio que recibió con la obra, sino el de la función social de la propiedad, el de la obligación del propietario como elemento privilegiado de la sociedad de contribuir al embellecimiento, higienización y progreso en general del núcleo de que hace parte.

II

Nuestro régimen fiscal estuvo organizado durante el siglo pasado sobre el impuesto de aduana principalmente. Varias veces trató de crearse el impuesto sobre la renta, pero fracasó, sin duda por la paupérrima economía del país. Predominaba en estos ensayos el criterio fiscal: los gobernantes buscaban la manera de arbitrar recursos para el exhausto fisco sostenedor de las guerras civiles.

Durante el siglo presente y en especial del segundo decenio en adelante, el país, gracias al fomento vertiginoso de su riqueza, ha ido articulando su sistema tributario, no sólo digno de estudiar por su aspecto fiscal, sino también por el sentido doctrinario, que a nosotros nos interesa:

La ley 56 de 1.918 impuso el gravamen proporcional sobre la Renta. Las leyes 81 de 1.931 y 78 de 1.935, lo hicieron progresivo y general a todas las rentas provenientes del trabajo y del capital, con ciertas y justas exenciones. La misma ley 78 estableció dos impuestos progresivos nuevos: uno complementario al de la renta, sobre el patrimonio, y otro adicional, sobre el exceso de utilidades (la ganancia que traspasa los límites normales). Una ley de 1.921 estableció el impuesto proporcional sobre las sucesiones; y la ley 68 de 1.936, lo organiza, lo hace progresivo y lo descompone en impuestos sobre la masa global hereditaria, sobre las asignaciones y las donaciones.

Son características de nuestro sistema tributario: su fuerte progresividad; su generalidad, en cuanto nadie queda eximido; y las exenciones a las rentas pequeñas provenientes del trabajo y de capitales menores. Es interesante relievár algunos datos: el impuesto sobre exceso de utilidades asciende hasta el 30% del exceso que pase del 50%; la progresión en el de sucesiones monta hasta el 26% para las asigna-

ciones y donaciones y hasta el 7% para la masa global; la sobre la renta alcanza hasta el 17% y la sobre el patrimonio hasta el 8 por mil.

Este régimen de impuestos realiza la justicia distributiva: cada uno contribuye según su capacidad. Y en él se refleja la tendencia socializante que impone, basada en la misma función social, una verdadera limitación al goce y uso de la propiedad y del capital, sometidos a fuertes contribuciones para subvenir a los gastos de un Estado interventor en todos los campos de la actividad económica y social y prestario de importantes servicios públicos.

Así mismo, son dignos de mención, como comprobación de ese espíritu de solidaridad social que se impone en nuestras instituciones, la fuerte progresividad del impuesto sobre el exceso de utilidades, que busca castigar aprovechamientos debidos a ciertas ventajas sostenidas por el propio Estado, como el régimen aduanero, o al abuso y especulación de los grandes capitales. Y la misma fuerte progresividad del impuesto sobre donaciones, asignaciones y masa global hereditaria, que representa la tendencia social del Estado a la distribución mejor de la riqueza por medio del impuesto.

En cuanto a las limitaciones a la libre disposición de la propiedad hay dos instituciones principales: *la expropiación y el patrimonio familiar inalienable*.

La expropiación fue creada por la carta constitucional de 1.886. Era posible hacerla con previa indemnización y mediando graves motivos de utilidad pública. El acto legislativo N.º 6 de 1.905, dispuso que en caso de apertura y construcción de vías de comunicación, se presumía que el beneficio que derivaban los predios atravesados, era equivalente al precio de la faja de territorio necesario para la vía, pero que si valía más la faja, se pagaba la diferencia. Era ya un caso de expropiación sin indemnización. El acto legislativo N.º 3 de 1.910 la permite llenándose tres requisitos: a).—que haya motivos de utilidad pública o de interés social. b).—que sea decretada por mandamiento judicial y c).—que el valor de la propiedad sea pagado a su propietario indemnizándolo antes de verificarse la expropiación. Las leyes posteriores a estas reformas, definieron los motivos de utilidad pública y de interés social, como las 27 del 19, 84 del 20 y 67 del 26. Concuerdan en declarar como tales motivos, la construcción de hospitales, acueductos, cárceles, ensanche de vías públicas, alumbrado, etc. La reforma constitucional del 36 estatuye en el artículo 26: "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber ex-

propiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

Esta reforma avanzó sobre lo existente en cuanto permite la expropiación sin indemnización, por razones de equidad. Tal es la verdadera expropiación, porque cuando media aquélla, no se expropia, sino que se obliga a vender o a ceder la propiedad a cambio de algo equivalente. El caso del discutido problema de la ley de tierras, cuando el Estado establece que el predio no explotado económicamente durante 10 años, pasa a su poder, es el caso típico de la expropiación.

Lo interesante de la expropiación para nuestro objeto, es la limitación a la libre disposición de la propiedad, por motivos de utilidad pública, de interés social o por razones de equidad.

El propietario tiene que ceder su bien o se le impide disponer de él, porque se va a ensanchar o abrir una vía, a construir un acueducto, o defender la economía nacional de los serios problemas que origina la complejidad de la vida contemporánea, o para ser parcelado tratándose de un predio, si el interés social aconseja radicar en él pequeños propietarios en reemplazo del gran latifundista que no puede o no quiere explotar su heredad.

La institución del patrimonio familiar inalienable, fue creada por el artículo 8 del acto legislativo N°. 1 de 1.936. Aquí, el interés social, limita la libre y a veces arbitraria disposición del padre sobre los bienes de la familia al hacer su patrimonio inalienable en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, para defender la estabilidad de la célula fundamental de la organización social.

III

El uso de la riqueza no puede ser arbitrario. La arbitrariedad está reprimida por el Código Penal (ley 95 de 1.936) en el artículo 276 principalmente.

276. — El que destruya materias primas o productos agrícolas o industriales o instrumentos de producción, causando grave perjuicio a la riqueza del país o a los consumidores, incurrirá....

El Estado ha legislado también la materia específica de la defensa de los bosques. La tala anticientífica de nuestras selvas, venía produciendo serios trastornos a la economía nacional, por la cequía de las aguas y las erosiones de las tierras sin vegetación. El Estado intervino

y reglamentó el uso de la propiedad territorial, por medio de la ley 200 de 1.936 y los decretos 2.202 de 1.939 y 1.387 de 1.940. Los artículos 10 y 13 de la primera dicen: El gobierno procederá a señalar zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sean baldíos o de *propiedad particular*. Con el fin de conservar o aumentar el caudal de aguas, queda facultado el Gobierno para señalar en tierras baldías zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime conveniente, ya sea en tierras baldías o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contravenientes a las disposiciones que dicte en desarrollo de este artículo”.

“Con el fin de evitar la destrucción de los bosques en donde predominen maderas aprovechables comercial o industrialmente, se autoriza al gobierno para que, previo estudio técnico, a petición del interesado o de oficio, pueda señalar extensiones de bosques de dominio privado que deben reservarse”.

Los decretos citados complementan la ley. Se fija en ellos la zona forestal protectora del país para defender las aguas, los suelos y la salubridad de los centros urbanos. Forman parte de la zona las tierras situadas en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes y todos aquellos que a juicio del ministerio de la economía, convenga mantener. En esta zona no se pueden realizar cortes, talas, desmontes o quemas, so pena de incurrir en multas, decomiso de los productos y obligación a la reforestación de la región descubierta.

Es criterio distinto al individualista de la definición del Código Civil. Este régimen punitivo de la economía nacional obedece al nuevo concepto social de la riqueza. El propietario no es libre para usarla como quiera. Se limitan sus poderes con el objeto de evitar perjuicios a la colectividad y de obligar a cumplir la función social a su derecho. Hoy no puede destruir parte de su cosecha para elevar con la restricción de la oferta, el precio del artículo en el mercado. Ni se le permite a un empresario destruir sus telares y elementos de producción con la soberbia de que son suyos y puede darles el destino que la plaza. Y aún más, el Estado puede imponer severísimas penas al productor que pára su empresa en perjuicio de los intereses sociales y obligarlo a trabajar, so pena de una expropiación.

EL ESTADO INTERVENTOR

Durante el siglo pasado el Estado colombiano era liberal con todas las características del Estado Gendarme. Su actividad no se manifestaba económicamente ni previniendo, ni fomentando. La riqueza del país se desarrollaba por la iniciativa de los particulares.

En los últimos años del siglo pasado y principios del presente, empezó a agitarse teóricamente el papel que correspondía al Estado en el desarrollo de la riqueza nacional. Y durante los dos primeros decenios, el estado emprende intervenciones esporádicas en relación con las vías de comunicación; el fomento agrícola del país con la creación del Ministerio de Agricultura, la fundación del Instituto agronómico Nacional, de granjas agrícolas y sobre todo en relación con el régimen monetario y fiscal, llevadas a cabo tales intervenciones con las reformas de 1.910 que restauran la hacienda, el patrón oro y sanifican la moneda. El acto legislativo N°. 1 de 1.918 ordena la inspección de las autoridades en las industrias en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. El N°. 1 de 1.921 faculta al legislador para decretar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de empresas públicas de transportes. No hubo en este período reforma económica de importancia.

Durante el tercer decenio, el país alcanzó progreso halagüeño, principalmente por la introducción de grandes capitales extranjeros. Institucionalmente el Estado intervino fundando el Banco de la República, y organizando el sistema bancario, creando la contraloría General de la República y desarrollando un plan de vías férreas y obras públicas de grandes alcances. En 1.921 se fundaron por la ley 20 los Almacenes de Depósito y por ley del 23 el Banco Agrícola Hipotecario. Es importante además, como ejemplo de intervención del Estado, el contrato celebrado con la Federación de Cafeteros, fundada en este tiempo, sobre organización y fomento de la industria básica del país. También se expidieron durante este período leyes importantes sobre protección al trabajo. A partir de 1.930 el Estado ha intervenido con más vigor en la economía del país con una copiosa legislación sobre crédito, moneda, aduanas, fomento agrícola e industrial, protección al trabajo, control de los mecanismos del cambio etc., que analizaremos junto con las instituciones atrás enunciadas, en los capítulos posteriores.

El creciente progreso del país, el problema social entre el capital y el trabajo que empezaba a plantearse y las tremendas crisis que nos

ha tocado confrontar, impusieron en la práctica la intervención del Estado. Por otra parte, nuestros partidos y nuestros dirigentes, habían aceptado el carácter del Estado Garante, impuesto por las conveniencias y circunstancias que determinaron el abandono de la economía liberal clásica y que cambiaron la concepción jurídica del Estado, como lo demuestra la historia económica de los principales países del viejo mundo durante el siglo XIX, y el análisis de los principales sistemas económicos en boga.

En Colombia faltaba sólo que se estatuyera como institución en la Carta fundamental, puesto que ya estaba practicada y por todos aceptada. El acto Legislativo de 1.936 en su artículo 11 consagró la evolución de nuestra ideología económica estatal de liberal a intervencionista:

Art. 11. — El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de *racionalizar* la producción, distribución y consumo de las riquezas o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho". También se determina la nueva función del Estado en el artículo que dispone que el Estado o las autoridades de la República están instituidas no sólo para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, sino también para *asegurar los deberes sociales del Estado* y de los particulares.

Al Estado se le faculta para intervenir, para introducirse en las relaciones económicas de los particulares con el fin de racionalizar.

En este fin de racionalizar está el fondo de la reforma:

En un principio quiso interpretarse este neologismo como un concepto puramente material y técnico-mecánico, aplicado a la organización industrial por los organizadores científicos del trabajo y definido por una Conferencia Internacional de Economía como "el conjunto de métodos de técnica y organización destinados a asegurar el mínimo de pérdidas en esfuerzo y en material".

Entendida así la reforma, el Estado buscaría aumenar el rendimiento en la producción, disminuir el precio de costo, evitar el derroche de materia prima, supervigilar la máquina, standarizar la producción y otros fines técnicos.

Fue preciso que El Estado, por medio de sus órganos de interpretación, entrara a explicar el sentido de la racionalización, que encierra a más de un concepto técnico, otras aplicaciones sociales.

"La racionalización aplicada a la vida económica es la tendencia a

crear una vida económica racional; a sustituir los viejos conceptos de competencia desmedida por los de cooperación al bienestar general". Es armonización y coordinación de los recursos nacionales a las necesidades colectivas; dirección de las actividades individuales para que se concreten en la tarea productiva que necesita la nación; control de la industria para impedir sus males como la superproducción y el paro, o la ruinosa competencia; fomento de las industrias básicas de la nación; protección al trabajo, principalmente desde el punto de vista del *salario y los seguros, o sea distribución*, creación y fomento del ahorro, restricción de los consumos superfluos; control de las inversiones en la satisfacción de las verdaderas necesidades; regulación de la moneda con sus problemas de inflación y deflación; incremento del crédito barato y control de él para que se use en el fomento de útiles renglones de la producción; vigilancia del sistema bancario y sociedades comerciales para evitar sus especulaciones; regulación del mercado, por medio de fijación de precios, prohibición del monopolio, restricción de los intermediarios, creación de cooperativas etc.

El Dr. Antono Rocha sintetiza así el sentido de la racionalización:

"La economía es para el Estado una función social. El papel del Estado consiste en armonizar todos los fenómenos, relaciones y funciones económicas particulares, unificándolos y reformándolos, según un sentido y un sistema, reduciéndolos, por decirlo así, al común denominador del interés, del espíritu y de las necesidades de la nación".

Concretémonos en este capítulo al estudio del Estado Interventor, bajo dos puntos de vista: I— como fomentador de las industrias; y II— como prestatario de servicios públicos.

I

El Estado ha intervenido con una vastísima legislación en el fomento agrícola, pecuario, minero e industrial.

En cuanto a lo primero, ha buscado entre otros los siguientes fines: determinación de las riquezas del país, en cuanto a sus suelos y posibilidades agrícolas, llevada a cabo por varias misiones extranjeras y un equipo permanente de agrónomos nacionales. Fundación de estaciones agrícolas de experimentación en los diversos climas con el fin de ensayar y escoger el tipo de semillas más fuerte a las enfermedades, más aclimatable y de mejor rendimiento para repartirlas y venderlas a bajos precios a los agricultores y prestarles los servicios técnicos necesarios. Venta de maquinaria agrícola, fungicidas y demás elementos

técnicos para el cultivo. Mejoramiento y preparación de tierras mediante obras de riesgo y desecación. Diversificación de cultivos para aumentar el consumo nacional y crear renglones de exportación fuera del café.

Una orientación paralela ha seguido la intervención del Estado en la industria pecuaria: se han fundado granjas de selección, y cruce; importado ejemplares de razas nobles; fundado Fondos Ganaderos para intensificar la cría y levante de ganado; incrementando la cría de especies como la lanar, para fines industriales y también la industria pesquera, para mejorar el consumo nacional.

Muchas leyes pueden citarse con relación a esta actividad del Estado. Pero sólo haremos hincapié en la más importante, que las resume a todas y traza un plan de conjunto sobre la economía agrícola, ganadera e industrial. El decreto 1.157 de 1.940, según el artículo 1°. adopta un plan general para el fomento de las actividades económicas del país, en forma que asegure la producción de los artículos alimenticios y materias primas industriales necesarias para su sostenimiento y desarrollo interno, al mismo tiempo la exportación de géneros comerciales en proporción que permita un satisfactorio incremento de nuestra capacidad de compra en el extranjero.

Considera el decreto como finalidades fundamentales del plan:

1°. — El conocimiento, explotación y utilización de los productos alimenticios y medicinales, así como de las materias primas de origen vegetal o animal que sean naturales del territorio colombiano.

2°. — La producción y abaratamiento de materias básicas para el desarrollo industrial; de fuerza motriz, combustibles, materiales de construcción y abonos.

3°. — Aumentar y encauzar los conocimientos y la capacidad productora del colombiano.

Este plan fue desenvuelto en tres planes específicos sobre el fomento agrícola, creado por el decreto N°. 1.413 de 1.940; sobre fomento pecuario, por el decreto N°. 1.414 de 1.940; y sobre industrias de transformación según el decreto N°. 1.439 del mismo año.

El agrícola, por el cual se determinan las zonas y cultivos para fomento agrícola en el país, dice en su artículo primero, que con base en los estudios realizados, fija inicialmente las zonas y cultivos que social

y económicamente conviene fomentar, en la forma y según la prelación de zonas que establece el artículo siguiente; según el párrafo, la colaboración de las instituciones de crédito y los servicios oficiales se prestarán teniendo en cuenta si el fomento se encamina a aumentar la producción para atender las necesidades del consumo o a una posible exportación, o si se trata de artículos cuya producción se encuentra limitada por la capacidad del mercado interior, y en consecuencia, el fomento solamente tiende a satisfacer y mejorar ese mercado.

El pecuario, por el cual también se fijan zonas, especies y razas para el fomento de esta industria, dice en su artículo 1°: De conformidad con los estudios y observaciones adelantadas por el Departamento nacional de Ganadería, determinase inicialmente para la aplicación de las medidas generales de fomento y sanidad y para la colaboración que deben prestar las entidades de crédito, las zonas de explotación ganadera, las razas y especies y la orientación zootécnica y sanitaria.

El último decreto planificador, sobre fomento manufacturero, declara las industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales que la iniciativa y el capital particular no hayan podido por sí solos desarrollar satisfactoriamente.

Para el cumplimiento de estos planes, que para nuestro estudio no nos incumbe pormenorizar, fueron creadas las siguientes instituciones: por el decreto 1.157 de 1.940 el Fondo Rotatorio de Fomento Económico con el fin de efectuar el Estado directamente o mediante contratos o asociación con los particulares, cultivos especiales como fibras textiles, oleaginosas y en general aquellos que la economía del país reclama y que por su difícil cultivo o gran riesgo, los particulares no los emprenden. Por el mismo decreto 1.157 se creó el fondo de Fomento Industrial, con el fin de promover la fundación de empresas que se dediquen a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales. El Gobierno podrá directamente aportar capital para el establecimiento o ensanche de industrias de interés nacional y suscribir hasta el 51% del capital de las empresas que reúnan las condiciones de los planes.

Con este mismo fin se reorganiza el Consejo de Economía Nacional, creado por la ley 23 de 1.935, el cual quedará integrado por representantes directos de los gremios industriales, comerciales, banca-

rios, agrícolas y por representantes del Gobierno. Tendrá por objeto la dirección y coordinación técnica del desarrollo económico del país.

Lo que a nosotros interesa resaltar en este interesante plan económico y en la intervención estatal de fomento, es el nuevo criterio del Estado frente a la economía nacional. Ya desempeña el papel de director, coordinador de las actividades económicas y también el de empresario, cuando la iniciativa privada no emprende ciertos cultivos que interesan al país, o cuando el abuso privado impone la obligación de hacerle competencia.

Los intereses privados se vinculan a los planes del gobierno, a los órganos de la administración pública y a las instituciones de crédito.

Una economía incipiente como la nuestra, entregada al azar y al libre crecimiento, fuera de los perjuicios que acarrearán el choque y los antagonismos de los intereses particulares, desperdicia valiosos recursos y energías.

Está muy en boga hoy en el mundo, la planificación económica que tiende a emplear de la manera más razonable y productiva los limitados recursos materiales y humanos, es decir, a producir y a distribuir la mayor cantidad posible de bienes y servicios necesarios y apetecibles con el mínimo esfuerzo y sacrificio humanos. Y aunque en nuestros planes, perduran los lineamientos generales de la economía liberal, en cuanto a libre iniciativa individual, ya se le controla y dirige y se trata de movilizar y concertar los recursos económicos nacionales en un desenvolvimiento racional, ordenado y sistematizado que busca el beneficio colectivo.

Oigamos los conceptos de los autores del plan, que en forma precisa definen sus alcances y fines:

“Todos los mandatos del plan tienen un carácter permanente y buscan como finalidad esencial, dotar al país de un verdadero programa de acción que coordine en forma sistematizada la labor oficial con la privada, hasta lograr para la economía nacional un desarrollo conveniente, propio y estable.

“Las deficiencias y alto costo de la producción agrícola y ganadera del país, la limitación en el aprovechamiento de sus recursos nacionales con la consiguiente importación de productos que pudiéramos obtener nosotros mismos y la limitación de nuestras exportaciones, no obedecen a la imposibilidad de aumentar la producción por causas naturales, ni a dificultades insuperables para el aprovechamiento de tales recursos y materias primas; tampoco obedecen estos hechos a la falta

de laboriosidad del colombiano, ni a abulia oficial que sistemáticamente haya negado su concurso a la iniciativa privada, pues es incontable el número de leyes y de actividades administrativas desarrolladas en orden a cooperar con el esfuerzo privado para alcanzar resultados que eliminen la situación a que he venido refiriéndome.

“En cambio, para quien examine el conjunto de las actividades oficiales y privadas desarrolladas con el fin de lograr el progreso general del país, hay un hecho evidente: El Estado no ha asumido hasta ahora la posición directiva u orientadora que le corresponde, sino que se ha limitado a prestar su concurso económico y técnico a la iniciativa privada que, como es obvio, no cuenta con suficientes elementos de juicio para apreciar con exactitud las necesidades nacionales, ni los medios más adecuados para resolverlas.

“La actividad privada ha elegido, sin sujeción a un plan de conjunto que contemple las necesidades totales del país, su campo de acción. Y el Estado, siempre que esa actividad se ha orientado en principio a la satisfacción de una necesidad nacional, ha puesto al servicio de tales iniciativas los medios de fomento a su alcance, sin definir previamente si ellas se están realizando en la forma más adecuada y en armonía con el conjunto de las demás actividades privadas.

“En otros términos: ha faltado en Colombia una coordinación de las actividades creadoras de riqueza, sólo realizable cuando el Estado asuma su calidad lógica de orientador y animador de la iniciativa privada, para indicar a ésta, no sólo cuáles son las posibilidades y necesidades del país, sino también cuáles los lugares y las formas de trabajo que mejor hayan de contribuir a solucionar los problemas pendientes, y que subordine además la aplicación de los recursos que el Estado pueda poner al servicio de la actividad privada, a asegurar el logro de los objetivos concretos que el mismo Estado haya determinado como de urgente realización.

“Las facilidades de crédito, la protección aduanera, la construcción de vías públicas, la provisión de agua, la desecación de terrenos, el suministro de maquinarias y semillas, la dirección técnica, y en general todas las medidas de fomento, pierden considerablemente su eficacia, si no se aplican para atender concretamente necesidades vitales del país y conforme a un plan conjunto.

“El plan que el gobierno ha elaborado obedece a la idea de sistematizar el trabajo nacional, imponiendo al gobierno la obligación de determinar concretamente la manera como la actividad privada haya

de desarrollarse para que el país pueda alcanzar siquiera un mínimum de comodidades y lograr el máximun posible de aprovechamiento de sus riquezas naturales, y que le permita a la vez asegurar un volumen apreciable de exportación que le dé acceso a la utilización de productos ajenos a nuestro suelo o a nuestro grado de desarrollo industrial, que el progreso de otros países ha puesto al servicio de la humanidad.

“Para lograr las realizaciones que concretamente determine la actividad directiva del gobierno, el plan adoptado tiende a que las actividades oficiales y los instrumentos de fomento de que el país dispone, como el desarrollo de las obras públicas, la fijación de tarifas de transportes, las centrales eléctricas, el crédito, las restricciones a la importación y en general los recursos con que puede contar el Estado para contribuir al desarrollo nacional, se realicen, no en forma aislada, sino como instrumentos o medios para asegurar el éxito de las actividades privadas que quieran contribuir a resolver los graves problemas económicos que afectan al país.

“No se trata, como puede apreciarse, de imponer a los particulares normas rígidas para su actividad. La iniciativa privada podrá moverse libremente; el Estado no la obligará a actuar de acuerdo con sus propias apreciaciones. Pero los recursos y la colaboración económica y técnica del Estado, se pondrán preferentemente al servicio de aquella actividad privada que quiera contribuir a resolverle al país sus verdaderas dificultades. Quien no desee subordinar su acción a esas necesidades nacionales, no contará, como es obvio, con la colaboración incondicional del Estado.

“En cambio, fijadas las necesidades agrícolas, ganaderas y manufactureras de la república y determinados los lugares económicamente aconsejables y la forma más adecuada de trabajo, la contribución, ineficaz, por dispersa del Estado, podrá canalizarse en forma eficiente en beneficio de quienes actúen dentro de la órbita de acción que fijen los verdaderos intereses generales.

“En el ramo manufacturero, en donde, dado nuestro incipiente desarrollo industrial, es más aventurada la inversión de capitales, el plan adoptado por el gobierno, autoriza cierta acción del mismo tendiente a facilitar los recursos que permitan desarrollar industrias básicas y de primera transformación de materias primas, pudiendo adquirir el carácter de empresario transitorio. Sin embargo, la orientación general del plan, es de simple dirección y coordinación para el trabajo e iniciativa privados, y en forma alguna de empresa de Estado competi-

dora de ese trabajo o iniciativa. El Estado sólo tendrá la calidad de empresario en el campo industrial cuando ello sea indispensable, y sólo por el tiempo necesario para que la iniciativa privada pueda utilizar nuestros recursos naturales no explotados hasta ahora satisfactoriamente, por deficiencias de la capacidad técnica o financiera de los particulares.

“No se trata, pues, de una limitación o restricción de la actividad creadora colombiana, ni de una competencia estatal a esa actividad. Se aspira simplemente a que el Estado asuma su calidad de orientador de la economía nacional y marque en consecuencia senderos ciertos al trabajo, al mismo tiempo que se adopten sistemas de ayuda y colaboración en beneficio de quienes contribuyan a la solución de los interrogantes económicos que han retardado o impedido el progreso nacional.

En resumen, se trata de proporcionar un instrumento que permita una acción conjunta y solidaria en la defensa y aprovechamiento del patrimonio nacional. (Del comunicado del Ministro de la Economía Nacional, Dr. Miguel López Pumarejo)”.

II

El derecho moderno se caracteriza por la preponderancia que toma el derecho público frente al privado. Así lo confirma el auge del derecho administrativo que tiene por fin principal los servicios públicos, y que trata de suplantarlo la norma civil en la regulación de las relaciones económicas entre las entidades públicas y las particulares.

Hay ciertas necesidades colectivas cuya satisfacción no puede encomendarse al interés particular, que organiza y administra con criterio de empresa comercial y por lo tanto de lucro. El Estado debe satisfacerlas directamente, o indirectamente por medio de contratos con entidades particulares o fiscalizando y supervigilando las empresas privadas que se encargan de la prestación de ciertos servicios. La razón de tal papel del Estado, es el nuevo concepto jurídico que hace de él, a más de interventor, fomentador y director de la economía, un dispensador de servicios que interesan a toda la colectividad y sobre los cuales debe primar un criterio de solidaridad, y no de ganancia o competencia. Tales son los servicios de alumbrado, acueducto, moneda, transportes, etc.

En Colombia estas modernas orientaciones del derecho han ido infiltrándose en nuestros estatutos jurídicos. Así, en la constitución

nacional, el inciso 3°. del artículo 38 dice: “También podrá la ley ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transporte o conducción (acto legislativo de 1.918) y demás servicios públicos. (Reforma de 1.936).

En desarrollo de este principio constitucional, se han dictado desde 1.918 varias leyes y decretos, entre los cuales los principales son: la ley 109 de 1.936 sobre revisión de tarifas de empresas de acueducto y energía eléctrica; y la ley 126 de 1.938 que establece el Departamento de servicios públicos, cuyo objeto es el de autorizar, regular y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos que existan en el país, tales como los transportes, las plantas eléctricas, los acueductos, los teléfonos etc., y con el fin de revisar tarifas y reglamentos, resolver reclamos sobre mala prestación de los servicios, fiscalizar la contabilidad e inspeccionar técnicamente las instalaciones, y en general para velar porque las empresas de esta índole presten buenos servicios, ofrezcan seguridad y consulten el interés público que debe informar su desarrollo.

Como la prestación de los servicios públicos requiere, por lo general, la utilización de bienes de uso público, el Estado reglamenta su ocupación, su aprovechamiento o su concesión de acuerdo con normas de conveniencia colectiva y de moralidad pública. En este aspecto es muy vasta la reglamentación sobre el uso de las aguas y la concesión de las caídas.

También se manifiesta en el derecho colombiano una marcada tendencia a catalogar como bienes de uso público con sus características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, muchos bienes, como las minas y los baldíos, tenidos antes como bienes fiscales de la nación. E inclusive se tiende a ampliar la noción de dominio público a todos los bienes, públicos o privados, que estén afectados a un uso colectivo, con el fin de sacarlos de la reglamentación del derecho privado y someterlos a las normas del derecho público y en especial del administrativo con su criterio social de servicio y de uso público.

Es indudable que estas tendencias del Estado, están influenciadas e impuestas por mentalidades jurídicas de marcada ideología socialista.

INSTITUCIONES SOBRE EL TRABAJO

En el campo del trabajo ha radicado principalmente la lucha ideológica de la era moderna. Los errores e injusticias del capitalismo y

de la sociedad industrial incidieron sobre la gran masa de hombres desposeídos que vivían esclavizados por salarios misérrimos y en inhumanas condiciones de vida.

La historia de los últimos 150 años, es la lucha del proletariado y de las doctrinas socialistas con todos sus matices, por alcanzar para el asalariado las justas ventajas que le corresponde en una sociedad rica, a cuya constitución ha contribuido como primario factor.

Y tal lucha tenía que culminar en un triunfo del trabajo, porque pese a las naturales resistencias de las clases privilegiadas, en ella hay un fondo de justicia y de humanidad que tarde o temprano tenía que triunfar, ya porque las revoluciones sociales lo impusieran o porque los Estados, dirigidos por representantes de los partidos de avanzada, lo incorporaran como política del Estado.

Es innegable que el problema fundamental de la economía y de las ciencias sociales en general, es el trabajo de los hombres y el hombre mismo, su salud, y bienestar en general, porque mientras el trabajo se explote o menosprecie y el hombre esté enfermo y desnutrido, no habrá sociedad organizada, ni progreso, ni paz. No importa producir en grande escala, si en esa misma proporción no aumenta el bienestar de los hombres; nada significa que la humanidad se enriquezca, si las riquezas aprovechan a minorías reducidas, mientras la mayoría no alcanza los beneficios de una sociedad rica, pero que distribuye mal e injustamente la riqueza.

Afortunadamente estos principios están ya en la conciencia de toda la humanidad; y los Estados modernos ponen mayor atención al trabajo del hombre, a su ocupación, a su salud, a su participación en el ocio, a su dignificación, a su defensa de los abusos del fuerte y de las contingencias adversas de las crisis y trastornos económicos contemporáneos, y en una palabra al levantamiento espiritual y material del hombre.

Puede decirse que en el mundo no hay país que no se preocupe por la solución de los problemas del trabajo y en donde no se haya establecido o se proyecte establecer instituciones como el salario mínimo, el seguro social contra los accidentes de trabajo, la desocupación, la vejez o la invalidez, la jornada de ocho horas, el auxilio a la enfermedad, la protección a la mujer y a los niños, la higiene en las fábricas, las casas obrera y los derechos de huelga y sindicalización.

Colombia no está a la zaga del progreso social, no obstante su precaria economía. Es verdad que la protección al trabajo apenas se ex-

tiende a reducidos sectores, los urbanos e industriales, y que el trabajo agrícola, que ocupa el 80% de los colombianos, está desamparado. Pero lo importante es constatar que en Colombia hay un criterio de protección al trabajo, un sentimiento de justicia social que nos permitirá, a medida que aumente nuestra riqueza, extender tal protección a quienes la necesitan.

Analicemos ese criterio en las disposiciones constitucionales pertinentes: La reforma constitucional de 1.936 en sus artículos 11, 16 y 17 establece:

Art. 11 — El Estado puede intervenir, por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Art. 16 — La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes, careciendo de medios de subsistencia y derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar.

Art. 17 — El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado.

Esta reforma constitucional respecto a la cuestión social del trabajo, vino a consagrar un criterio ya aplicado en muchas leyes sociales y a determinar la orientación futura del Estado, protector del trabajo y asistente de la desocupación y de la indigencia pública.

Antecediendo a esta reforma y desarrollando su contenido doctrinario, se han dictado importantes leyes de protección al trabajo, que estudiaremos desde tres puntos de vista: a) prestaciones sociales en general. b) Instituciones de defensa y organización del trabajo. c). Instituciones de establecimiento del trabajador.

— A —

Bajo el nombre de prestaciones sociales agrupamos las leyes e instituciones principales concernientes a la protección al trabajo en los cuatro órdenes fundamentales de la biología humana: alimento, vestido, habitación e higiene, y en relación con los accidentes y enfermedades del trabajador, con su descanso y su seguridad contra la desocupación, la vejez o la invalidez.

Salario. Es la base de subsistencia de la gran mayoría del pueblo colombiano. No se ha establecido aún el salario mínimo, por imposibilidades para fijarlo en un país sin estadísticas y con tanta diversidad de regiones, oficios y costumbres. Pero se estudian varios proyectos

de importancia. No obstante que aún es muy bajo, sobretodo en el campo, ha ascendido considerablemente en los últimos años, gracias a las luchas del obrero organizado y a la intervención del Estado.

Habitación. Hay varias leyes relativas a la construcción de casas higiénicas para obreros urbanos y rurales. La 61 de 1.936 establece: "Los municipios que tengan un presupuesto de \$ 25.000,00 destinarán el 3% para viviendas higiénicas de trabajadores". El porcentaje aumenta, según el volumen del presupuesto hasta una tarifa del 6%. El Banco Central Hipotecario está autorizado por las leyes 180 de 1.936 y 66 de 1.938, para suscribir hasta dos millones de pesos en acciones en una compañía subsidiaria que colabora con él en la adquisición de terrenos y construcción de casas y granjas para empleados y obreros.

La ley 4.ª de 1.921 obliga a toda empresa explotadora de hidrocarburos a construir habitaciones higiénicas para sus trabajadores.

La ley 170 de 1.936 declara de utilidad pública la adquisición de terrenos destinados al fin de construcción de viviendas para los trabajadores.

Por medio de los decretos 200 y 886 de 1.939 se creó el Instituto de Crédito Territorial, tendiente a facilitar el crédito para la campaña de la vivienda campesina.

Higiene. Una vasta legislación reglamenta la higiene de las fábricas y haciendas, estableciendo según el número de obreros, el clima y el oficio, obligación de construir enfermerías y servicios sanitarios, de tomar medidas contra las enfermedades tropicales y asistencia curativa de toda enfermedad. Tales son las leyes 56 de 1.927, 4 de 1.921 y 9 de 1.930.

Directamente el Estado ha emprendido una amplia campaña de sanidad por medio de unidades sanitarias, que esparcidas por distintas regiones del país, combaten las enfermedades tropicales y enseñan al campesino condiciones higiénicas de vida. Y por decreto 503 de 1.940 se creó el Fondo de Fomento Municipal, con el objeto de financiar en los municipios del país, entre otras obras, las de acueductos, alcantarillados y hospitales, lo que representa un esfuerzo del Estado interviniente por la higiene y la salud del pueblo.

Accidentes y enfermedades. Las reparaciones por accidentes de trabajo están decretadas por las leyes 57 de 1.915 y 33 de 1.931, que obligan a reparar la lesión o la perturbación funcional del obrero a todas las empresas nacionales, departamentales, municipales y privadas.

Una tarifa regula la indemnización, según la gravedad de la incapacidad.

En cuanto a enfermedad, la ley 86 de 1.923 dispone que los empleados nacionales tienen derecho a seis meses de sueldo durante la enfermedad. Esta prestación se ha ido extendiendo a los departamentos y municipios y a las empresas privadas y abarcando suministro de drogas y servicios hospitalarios. La ley 48 de 1.930 hace extensiva esta prestación a todos los obreros del Estado. Y con algunas modificaciones se extiende a las empresas particulares.

Descanso. Tienen derecho a vacaciones remuneradas de 15 días por cada año de trabajo, los empleados públicos, los particulares y los obreros de las empresas del Estado, según las leyes 86 de 1.923, 10 de 1.934 y 48 de 1.930, respectivamente. Y según las leyes 57 de 1.926, 72 de 1.931, 55 de 1.939 y otros decretos, se establece el descanso dominical y en días festivos para todos los trabajadores, con excepción de algunas empresas y oficios que por orden técnico o interés público no pueden suspender trabajos. Esta prestación más que un derecho de los trabajadores es una prohibición a las empresas.

La ley 129 de 1.931 aprobó la convención N.º 1 acordada por la Conferencia Internacional del Trabajo, que limita a 48 horas semanales el tiempo de trabajo. Entre nosotros cubre a todos los establecimientos industriales, públicos o privados, con excepción de los servicios domésticos, los de manejo y los agrícolas de siembra, recolección y beneficio de frutos. La ley 10 de 1.934 limita también a 48 horas el trabajo de todos los empleados particulares.

Seguros. Esta prestación se haya reglamentada por las leyes 44 de 1.929, 32 de 1.922 y 133 de 1.931. Tienen derecho al seguro colectivo todos los empleados y obreros de las empresas industriales, agrícolas, de comercio o de cualquier naturaleza cuya nómina de pagos sea de mil pesos o más. La cuantía del seguro es el valor del sueldo o salario de un año. Es propiamente dicho el seguro contra la muerte.

La ley 10 de 1.934 estableció la cesantía a favor de los empleados de empresas privadas particulares por la cuantía de un mes de sueldo por cada año de servicio. La ley 61 de 1.939 concede el auxilio a trabajadores de empresas de construcción.

La cesantía es un verdadero seguro contra la desocupación transitoria, pues su objeto es el sostenimiento del trabajador despedido, mientras encuentra colocación. Su radio de acción es aún muy limitado, ya que quedan al margen casi la totalidad de los trabajadores.

Las pensiones de jubilación constituyen el seguro contra la vejez, ya que su fundamento es asegurarle al trabajador que lleva determinado número de años al servicio de una empresa y tiene determinado número de años, la subsistencia. Apenas se concede a reducidos sectores de empleados y obreros, entre los cuales figuran los militares, los empleados de Correos y Telégrafos por varias leyes como la 2.ª de 1.932, 92 de 1.936, a los ferroviarios según la ley 165 de 1.938, a los maestros de escuela y profesores, a los magistrados y jueces y a los empleados de la carrera administrativa.

Dentro de este mismo capítulo de las prestaciones, son dignas de mención las disposiciones de protección a la maternidad y a la niñez. Las leyes 53 y 197 de 1.938 protegen a la mujer embarazada. Y las leyes 48 de 1.924, 56 de 1.927 y 9 de 1.930 toman medidas de protección infantil, obligando a las empresas al establecimiento de salas cunas, prohibiendo el trabajo de los menores y asegurándoles instrucción mínima. La ley 9 de 1.930 creó el Instituto tutelar para el sostenimiento de los menores desamparados.

— B —

En cuanto a la organización y defensa del trabajo, podemos señalar varias instituciones: el sindicato, la carrera administrativa, la conciliación y el arbitraje y el derecho de huelga.

La constitución en su artículo 47 autoriza la sindicalización. Según las leyes que la fomentan, supervigilan y reglamentan, tienen derecho a formar sindicatos todos los trabajadores de cualquier profesión y oficio, de empresas públicas o privadas. Son fines del sindicato: defender los intereses comunes de los miembros y pueden ejercer entre otras las siguientes funciones: celebrar contratos colectivos de trabajo; crear, sostener y fomentar entidades de utilidad pública como cajas de ahorro, habitaciones, institutos de enseñanza, bibliotecas, cooperativas, etc., y en general todo cuanto levante el nivel de vida de los asociados. También pueden decretar la huelga como último recurso; y se les prohíbe terminantemente, dado su carácter económico y social, intervenir en la política partidista militante, y especular económicamente. Todo esto lo reglamentan las leyes 83 de 1.931 y 165 de 1.938.

La ley 165 de 1.938 decretó la carrera administrativa para todos los empleados de orden administrativo nacional, departamental y municipal. Es defensa contra la inestabilidad de los empleados en los puestos administrativos, sometidos al cambio diario de la política. El em-

pleado que llene los requisitos y sea admitido en la carrera no puede ser removido, sino por justa causa y tiene el derecho al ascenso cuando se presente vacante en cargo superior.

El derecho de huelga como recurso del obrero para la imposición de sus derechos, está consagrado en la constitución nacional en el artículo 20 del acto legislativo de 1.936 y sometido a reglamentación y trámites especiales para su ejercicio, y prohibido absolutamente en los servicios públicos.

Tal reglamentación es la conciliación y el arbitraje obligatorios creados por la ley 21 de 1.929 con el fin de resolver los conflictos del trabajo entre patronos y obreros. Antes de declarar la huelga, las partes tienen que pasar obligatoriamente por tres etapas en algunos casos y por lo menos por dos en todo conflicto: Arreglo directo entre delegados de ambas partes a fin de discutir las bases del arreglo. Si no se logra se pasa a la conciliación, mediante la cual, uno o varios conciliadores deciden, previo estudio del problema, sobre su solución, cuyo cumplimiento no es obligatorio: Por último se tiene que recurrir al arbitramento que consiste en el fallo de un tribunal compuesto por arbitros de ambas partes y cuyo cumplimiento es obligatorio cuando las partes son de una empresa de las que la ley les impone el deber de apelar al arbitramento como última etapa del conflicto. Entre estas empresas están las de transportes, acueducto, alumbrado, etc. Si no figuran comprendidas en esta lista, sólo están obligadas a llegar hasta la etapa de la conciliación que, fallida, se puede declarar la huelga.

También merece mención, como medida de protección al trabajo, el paro legal estatuido por la ley 78 de 1.919 que dice: "Las empresas pueden cerrar sus fábricas en cualquier momento, dando aviso a los trabajadores con 30 días de anticipación".

— C —

El Estado colombiano se ha preocupado por el establecimiento del hombre, principalmente en el campo, por medio de la parcelación, colonización y adjudicación de tierras baldías a los colonos.

Desde el punto de vista social, hacer propietarios, es levantar el nivel del peón al de trabajador independiente; y desde el punto de vista económico, significa el cultivo intensivo de la tierra en oposición al extensivo del latifundio.

El Banco Agrícola Hipotecario se encarga de la parcelación de tierras. Está autorizado para comprar las tierras y parcelarlas, dando al

propietario facilidades de pago a largo plazo. Leyes posteriores como la 152 de 1941, que traza un plan de ayuda a los trabajadores de la zona bananera, se ocupan también del problema de la parcelación. La intervención del Estado en la zona, trata de resolver el grave problema social del núcleo agrícola del Magdalena, que, debido a la ruina de las plantaciones por la sigatoka y al cierre de los mercados del banano en el exterior, quedó desamparado sin medios económicos de subsistencia, desocupado y endeudado.

El plan busca darle tierra a los trabajadores, casa de habitación, facilidades de crédito, servicios de técnica y maquinaria agrícola; y también intensificar los cultivos propios de la zona, con el fin de sustituir al banano. Ya se han parcelado considerables extensiones y el problema se está resolviendo con magníficos resultados.

Es importante considerar también la colonización y la adjudicación de baldíos, que son otras formas de establecer al colombiano, dándole tierra.

En varios puntos del país se han creado haciendas de ganadería y agrícolas abiertas por colonos, en donde quedan establecidos con todos los instrumentos necesarios para un buen aprovechamiento de la tierra. Tales son los establecimientos de Bahía Solano, Caracolito y Sumapaz.

La adjudicación de las tierras baldías se prosigue con el criterio de dar parcela al colono, al verdadero agricultor que establece su mejora y con el mero título de la ocupación tiene el derecho a la adjudicación de aquélla.

Es cierto que la parcelación y adjudicación de tierras son muy lentas en el país. Pero cuando se reclama la parcelación acelerada y drástica, se olvida que el problema no es repartir tierras, sino que el problema es más complejo, puesto que al nuevo propietario hay que darle crédito, vivienda, semillas, maquinaria, etc., estudiar los posibles mercados y abrirle vías de comunicación. Una política desenfrenada de parcelación, sin plan, sin acondicionamiento necesario y sin escogencia del trabajador, nada remediaría.

INSTITUCIONES DE CAMBIO

Los problemas de la moneda, el crédito y el comercio, son sin duda, los más graves e intrincados de la vida económica contemporánea. Los contratiempos del patrón de oro, los males del papel moneda, los

perjuicios de la inflación y de la deflación y los peligros de los nacionalismos económicos desde la autarquía hasta los aranceles moderados, conturban la mente de los economistas que buscan remediar el caos e incertidumbre de la era moderna.

Los economistas liberales propugnaron por la organización de un comercio internacional basado en el librecambio, sin aranceles, ni controles, ni tarifas diferenciales. Cada país exportaría lo que su suelo e idiosincracia económica le permitieran e importaría lo que no pudiera o no le fuera remunerativo producir. Era una organización basada en la división del trabajo que obligaba a cada país a especializarse, que redundaba en un mejor aprovechamiento de la riqueza, en un mayor consumo y que aseguraba un período de paz en el cambio de las naciones.

Internamente cada país tendría un sistema monetario basado en el patrón oro. El comercio del oro sería libre; el medio circulante en cuanto a cantidad lo fijaría el mercado; el poder de emisión correspondería a los bancos particulares; en relación con el comercio internacional, el mercado de divisas sería libre, el tipo del cambio lo fijaría la ley de la oferta y la demanda; y los saldos desfavorables de la balanza se pagarían en oro.

Teóricamente el sistema era exacto.

Pero en la práctica se desvirtuó prontamente. Fenómenos como las grandes guerras y las crisis del capitalismo lo desbarajustaron, ante la mirada expectante de los propios sostenedores, que nunca habían imaginado que su sistema tuviera complicaciones tan imprevistas y fallas tan notorias.

El papel moneda litografiado en ingentes cantidades para los gastos de guerra, quebró el patrón oro. Sobrevinieron como consecuencia las inflaciones y deflaciones sucesivas y como resultado último la desocupación, la ruina de las industrias y la crisis general. Los países empobrecidos perdían sus reservas metálicas que pasaban a manos de los potentes estados exportadores. El librecambio significaba la ruina para los estados pequeños incapaces de competir con los de robusta economía industrial y agrícola.

Ante tales hechos y fracasos, había que cambiar la política, pasar de una de tolerancia y pasividad a una de defensa y ajuste. Surge así, la moneda dirigida, el crédito reglamentado, la nacionalización o control del sistema bancario, el comercio internacional regulado por aran-

celes y controles de cambio y en general la política de la economía cambiaria dirigida por el Estado, que se adentra hasta el control del capital en su forma de grandes sociedades anónimas y concentraciones bancarias.

Como se ve, dos causas principales operaron en la nueva orientación de las instituciones de cambio: por una parte, la defensa de cada nación en un mundo de inseguridad y pugnacidades y, por otra, el nuevo concepto de la economía influenciada por las doctrinas socialistas que demandaban la Intervención del Estado para estatizar los principales mecanismos o para controlarlos fuertemente de acuerdo con los intereses de la sociedad.

La evolución de las instituciones de cambio en Colombia, corre pareja con la evolución del mundo. Una economía débil y tributaria del extranjero como la nuestra, ha tenido que sufrir todos los trastornos, desequilibrios y ajustes padecidos por las naciones económicamente fuertes como los EE. UU. Así lo confirman las crisis del 22 y del 30 que repercutieron hondamente en nuestra estructura económica y los problemas que el actual conflicto nos viene creando.

Colombia ha tenido que acomodarse a la realidad del mundo, inclusive por una razón más de la apuntada: por la interdependencia de la humanidad que hace a los pueblos solidarios en las flaquezas, errores y beneficios.

Si los países son proteccionistas y autárquicos, no puede nuestro país ser libre cambista; si el dólar es devaluado, nuestro sistema monetario debe acomodarse por fuerza de los hechos a tal medida; si las grandes naciones abandonan el patrón de oro, decretan la inconvertibilidad de los billetes y prohíben el comercio del metal amarillo, el país tiene que optar por idénticas medidas. Y he aquí el nacimiento del arancel proteccionista, de las leyes de devaluación monetaria, del embargo del oro y de la ruptura con el patrón oro, inspirados todos en un criterio de acomodo a las circunstancias creadas.

Colombia ha tenido también que optar por una política de defensa:

Si nuestras reservas de oro peligran por una balanza de pagos muy desfavorable, o si el mercado de nuestro artículo básico de exportación anuncia arruinarnos, tenemos que defendernos. Por eso son creados el Control de Cambios, y exportaciones y varias instituciones de política cafetera como son el pacto de paridades y el pacto de cuotas.

Por otra parte, ha aceptado las nuevas concepciones del Estado interventor, que fomenta, controla y protege:

Si las sociedades anónimas, los bancos y en general las asociaciones del capital amenazan los intereses sociales por su potencia y mala orientación, o los precios suben escandalosamente por el abuso de intermediarios, el Estado tiene que intervenir. Y así se crean las Superintendencias de bancos y la de Sociedades Anónimas y la Interventoría de Precios.

Si el crédito es la base del fomento económico, el Estado debe crearlo, dirigirlo o estimularlo. Por eso se funda el Banco de la República que coordina y amplía la función del sistema crediticio y la Caja de Crédito Agrario, el Banco Central y el Banco Agrícola que lo crean y fomentan.

Y si el consumidor es expoliado por los intermediarios, o los productores necesitan una unión solidaria en su tarea, el Estado debe protegerlos y defenderlos. Y en razón de esa política, se fundan las Cooperativas de consumo o producción y se protegen asociaciones como la Federación de Cafeteros, la Asociación de Trigueros y la Federación de Manufactureros.

Nuestra gran dolencia hasta 1.923 fue el papel moneda que embargó la atención de los gobiernos. Es digna de mencionar en esta época, del principio del siglo a 1.923, "la paradoja económica" de Reyes, quien mediante una disposición administrativa, recogió el papel moneda valorándolo a la par con el oro, como una forma drástica de intervención del Estado para sanear la moneda, por encima de los posibles perjuicios particulares.

A partir de 1.923 la política del Estado colombiano en relación al tema de este capítulo, tiene verdadera importancia para nuestro estudio y abarca varios sectores de la actividad cambiaria que estudiaremos a través de varios subcapítulos: I—La Moneda; II—El Crédito; III—Los Controles; IV—El Comercio Exterior; V—El cooperativismo y las Asociaciones.

I

La fundación del Banco de la República por la ley 45 de 1.923 significa, en cuanto a la moneda, su estabilización y unificación. Antes había moneda de plata, cédulas de tesorería y bancarias, bonos del gobierno, y bonos bancarios, haciendo el papel de moneda en el mercado.

Con la reforma, el Estado se apersona de su carácter de emisor y se instaura el régimen del patrón de oro: gracias al contrato celebrado por el Estado con el Banco, éste podía emitir billetes para comprar

oro en barras o amonedado, o giros sobre el exterior. Los billetes tenían el respaldo metálico fijado por la ley, eran convertibles por oro a su presentación y representaban obligaciones del banco, con mérito ejecutivo. El comercio de importación y exportación del oro era libre.

Sin entrar en mayores detalles, estudiemos tres intervenciones del Estado en la moneda a partir de 1.923, para deducir la orientación de nuestra economía en esta importante materia:

La primera es la ruptura con el patrón oro en 1.931, a causa de la crisis universal y de ciertas circunstancias internas especiales:

Durante los años comprendidos entre 1.923 y 1.929, el país contrata múltiples empréstitos en el extranjero y recibe capitales por concepto de la indemnización de Panamá y por la localización de empresas extranjeras en el territorio nacional.

Nunca el país había tenido una época tan boyante, ni un medio circulante tan firme y abundante; estábamos cambiando en puro oro y la vida económica daba señales de firmeza y vigor inquebrantables. Mas, la fuerte inyección de capitales, trajo a la larga un cortejo de males al lado de sus innegables beneficios. El país no estaba acondicionado para invertir provechosamente, y en tan corto espacio de tiempo, los grandes empréstitos, y en el afán de colocarlos, se optó por desarrollar un extenso plan de vías de comunicación y de obras públicas, que no eran precisamente los renglones de inversión más aconsejados.

Los trabajadores, halagados por los altos salarios y mejores condiciones de trabajo que brindaba un gobierno de fuertes reservas monetarias, abandonan los campos y se incorporan a los trabajos oficiales en detrimento de la agricultura, de la industria y en general de la tarea productiva de bienes de consumo.

La situación en los primeros años no podía ser más halagüeña: había dinero en abundancia, trabajo, precios altos, trabajo bien remunerado y fiebre de empresa. Pero en el fondo germinaban trastornos de magna trascendencia, causados por la moneda: caminábamos hacia una inflación exagerada.

Era natural: el medio circulante de una nación, no puede aumentarse ciegamente con el criterio de la teoría cuantitativa de que un país es más rico mientras más moneda tenga. La cantidad de medio circulante hay que regularla de acuerdo con el movimiento o celeridad de la moneda y sobretodo, con la cantidad de bienes de cambio que haya en el comercio del país. Si hay mucha moneda, es decir, sobrepasa a las necesidades del cambio, habrá inflación, y si hay poca, o sea, es

escasa para las transacciones, sobrevendrá la inflación. Estos fenómenos monetarios son igualmente perjudiciales y desembocan en la crisis y quiebra de la economía por el camino alcista del primero o por la vía de la restricción y paralización del segundo.

Por eso, cuando en un país se introducen capitales, o por cualquier otra causa, como una balanza favorable, se acrecienta el medio circulante, hay peligro de una inflación, si esos fondos no se destinan a producir bienes de cambio, porque dedicados a labor de especulación o a construcción de vías y obras públicas, como sucedió en el período que comentamos, llega un momento en que hay más medio circulante del necesario, debido a que su aumento no está de acuerdo con el incremento de los bienes de cambio y desarrollo general del país. En 1.928 los hombres colombianos tenían mucho dinero, había crédito en abundancia, pero poco que cambiar en relación con el exagerado medio circulante.

El camino lógico de inversión del sobrante de moneda eran los mercados extranjeros, aumentar nuestra importación, a veces obligadamente como en el caso de la ley de Emergencia que luego comentaremos. La balanza nuestra se hace en esa época cada día más desfavorable y las reservas del Banco emisor se disminuyen. Los grandes empréstitos empiezan de nuevo a salir en pago de amortizaciones e intereses y en pago de mercancía de toda clase importadas del extranjero ante una agricultura arruinada y una industria incipiente.

Concomitante a esta época de aparente bonanza, pero que irremediablemente era la antesala de una crisis nacional, sobrevinieron las tremendas circunstancias de la crisis universal del año 30.

Oigamos el comentario de una comisión interparlamentaria en 1.931 sobre la causa, y los resultados de la crisis universal en Colombia:

“La crisis colombiana empezó por la restricción brusca y casi total del crédito externo. Este aporte de capitales ensanchó la circulación monetaria, hizo subir los precios, elevó los jornales, aumentó la capacidad de consumo del pueblo, infló los presupuestos públicos, fomentó el derroche, acrecentó las importaciones y mantuvo en equilibrio la balanza de pagos internacionales (?). De un momento a otro ese crédito se suspendió casi en absoluto y entonces vino un movimiento de descenso constante: se fueron disminuyendo los ingresos públicos, la circulación monetaria, los depósitos en los bancos, las rentas particulares, el jornal de los obreros y los saldos favorables de la balanza de pagos. Aproximadamente treinta millones de descenso en el medio circulante,

más o menos cuarenta millones de disminución en las reservas del Banco de la República, alrededor de treinta millones de merma en las rentas nacionales y casi otro tanto en las departamentales y municipales, sumadas, todo con un inevitable cortejo de desequilibrio en los presupuestos, disminución de los consumos, baja extraordinaria de los precios y enorme contracción monetaria, muestran los resultados palpables y desastrosos de la crisis”.

Dos acontecimientos de repercusión mundial agravaron la situación monetaria del país: El Banco de Londres, el eje financiero del mundo, el guardián del patrón oro, declara en Septiembre de 1.931 suspendida indefinidamente la conversión por oro de la libra. Y los Estados Unidos abandonan en 1.933 el patrón oro, declarando la inconvertibilidad del billete del banco emisor, embargando el oro y prohibiendo su comercio de importación y exportación. El gobierno americano optaba por estas medidas para poder embarcarse en una política de inflación monetaria que sacara al país de la depresión, ensanchando las industrias, resolviendo el problema de la desocupación, aumentando los ingresos públicos, etc.

En Colombia tales hechos repercuten en un gran desconcierto que lleva a las gentes a cambiar apresuradamente sus billetes por oro en el Banco emisor y a retirar los depósitos de ese metal de los bancos, a la vez que los acreedores extranjeros giran con la misma urgencia, manifestándose con todo ésto, un sentimiento de desconfianza en el público que ve perdidos sus intereses vinculados a una economía tan enclenque como la nuestra y ante el ejemplo de la quiebra de los sistemas bancarios y monetarios de los países de más sólidas finanzas.

Las reservas de oro del Banco emisor peligraban. El Estado no tenía otro camino que entrar a defenderlas.

Veámos cómo el Estado interviene para defender las reservas y para sacar al país de la terrible deflación en que lo postró y que el Ministro de Hacienda de entonces, el Dr. Esteban Jaramillo, sintetiza así: “En el campo financiero e industrial, la situación empezaba a revestir caracteres en extremo alarmantes. El crédito bajo todas sus formas iba desapareciendo rápidamente; los establecimientos bancarios veían a cada paso amenazadas su solidez y su existencia misma por la disminución de los depósitos y la imposibilidad de cobrar acreencias; el medio circulante se iba restringiendo más y más todos los días; las transacciones hacían cada vez más pesadas y difíciles; las industrias y empresas de toda clase disminuían sus actividades y lazaban a la calle una nu-

merosa falange de gente sin empleo; los consumos se restringían; los precios bajaban en forma no prevista; al pueblo le faltaba trabajo; y las deudas de toda especie iban siendo minuto por minuto una carga insoportable para los deudores, por la escandalosa desproporción entre el monto nominal de esas deudas y el precio de las cosas con que debían pagarse”.

Por decreto 1.683 y otros de 1.931, el gobierno suspende el libre comercio de oro, decreta su embargo y la inconvertibilidad del billete; y complementa estas medidas con el establecimiento del control de cambios que adelante analizaremos.

Para salir de la deflación había dos caminos: o esperar a que el comercio exterior se normalizara, que nuestro café y demás renglones de exportación tuvieran de nuevo buenos precios, de tal manera que entrara al país divisas que aumentaran el medio circulante y reconstruyeran la economía; o apelar a una medida de emergencia: utilizar el Banco emisor para lanzar moneda al mercado, con el fin de avivar la actividad económica, salir de la laxitud de la crisis, abrir el crédito, mejorar los salarios, abrir fuentes de trabajo y fomentar las industrias básicas del país.

Este método adoptó el Estado colombiano. Por encima de consideraciones de patrón oro, de los serios reparos puestos por los temerosos a las reformas, e inclusive promoviendo reformas con respecto a las leyes bancarias, el Estado obtiene del Banco de la República préstamos sucesivos hasta diez y seis millones de pesos, respaldados en las rentas de las salinas terrestres y en la buena fé de la entidad pública. Por primera vez el Banco de la República, fuera de su cerrada y absurda concepción que limitaba su radio de acción al servicio de las demás entidades bancarias, emitía billetes para prestar al Estado un servicio en la reconstrucción nacional. El Banco empezaba a cumplir su verdadera función social y el Estado inaugura la etapa de la moneda dirigida con un período de benéfica y salvadora reflación.

* * *

La segunda importante intervención del Estado en la moneda, fue la llamada impropriamente devaluación monetaria, por medio de la ley 167 de 1.938.

De acuerdo con su artículo 1°. la unidad monetaria y moneda de cuenta nacional, es el peso oro, que pesa 0,56424 gramos de oro a la ley de novecientas milésimas de fino. Este artículo deroga el 127 del Código Fiscal de 1.912 que fijaba como contenido de oro de la unidad mo-

hetaria un gramo quinientos noventa y siete milésimos de gramo y seis décimos de milésimo de gramo a la ley de novecientos diez y seis milésimos y setenta y seis centésimos de milésimo de fino.

Qué significado tiene esta reforma, esta fijación de nuevo tipo monetario?

Algunos comentadores han visto en esta reforma un ardid financiero del Estado, para hacerse a la ganancia que representa la diferencia en el contenido de oro del peso definido por el Código Fiscal y el nuevo peso de la ley 167. Pero esto es erróneo:

La ley no mutiló la moneda, como aconteció en muchos países después de la crisis, inclusive en los EE. UU., lo que equivale propiamente a una devaluación. La devaluación de nuestro peso venía desde 1.933 debido a la ruptura con el talón oro, a la devaluación del dólar y a la devaluación hecha por el Gobierno mismo, cuando el peso, con el fin de facilitar el pago de las deudas entre los particulares y financiar la guerra internacional, fue amputado en gran parte de su valor. Esa devaluación estaba protocolizada exteriormente en el alza del cambio hasta el 175% e internamente por el alza de los precios.

La ley no tiene relación con este fenómeno. Su objeto fue otro:

Los EE. UU. señalaron el precio de una onza Troy de oro (31,10348 gramos) en 35 dólares. Nuestro peso definido por el Código Fiscal tenía en onzas Troy, 0,47083, según la regla siguiente:

$$\frac{1,5976 \times 0,99666 \text{ (ley)}}{31,10348} = 0,047083 \text{ onzas Troy, que al cambio del}$$

175% y sabiendo que una onza vale 35 dólares, valen en pesos colombianos \$ 2,88, según la operación siguiente:

$$\frac{35 \times 0,047083 \times 1,75}{1} = 2,88.$$

Luego, el objeto de la ley fue sancionar legalmente una realidad: la evolución misma de los hechos había llevado a que el contenido de oro señalado para el peso colombiano por el C. Fiscal pasara de valer de un peso a valer dos con ochenta y ocho, o sea, que en 1.912 y años posteriores, un gramo y medio de oro más o menos (lo fijado por el Código Fiscal), se compraba por un peso y que en los últimos tiempos,

posteriores a la crisis, con un peso no se compraba sino medio gramo del mismo metal (lo fijado por la ley 167).

En resumen, la ley en mención no hizo otra cosa que revisar la definición del Código Fiscal para acomodarla al valor comercial del oro, es decir, fijar un nuevo contenido de oro para la unidad monetaria, "no devaluando el valor del peso, sino más bien, según el Dr. Alejandro López, revaluando legalmente las reservas del Banco emisor, previa fijación de la cantidad de oro que se compraba con un peso".

* * *

Atrás analizamos la forma en que el Estado conjuró la deflación que siguió a la crisis del 30; ahora estudiaremos su intervención para defender al país de la inflación que nos impuso el actual conflicto:

En el año de 1.939 nuestra economía seguía un curso de satisfactoria y halagüeña normalidad. Teníamos, en el campo del cambio, una balanza equilibrada, un tipo de cambio estabilizado y un medio circulante proporcional a las necesidades cambiarias del país, con una moneda valorizada y buena.

Cuando el actual conflicto se vislumbró, los vaticinios generales concordaban en que nuestras exportaciones se reducirían considerablemente por el cierre de los mercados y que tendríamos una balanza comercial desfavorable, alza del tipo del cambio, baja de las reservas de oro y contracción del medio circulante. Era lo natural y acontecido en épocas anteriores de idénticas manifestaciones.

Más con sorpresa, los fenómenos económicos y especialmente los monetarios, que nos ocupan, tomaron un rumbo totalmente contrario: nuestras exportaciones no disminuyeron en cuanto al valor, porque los mercados del café en el viejo mundo, los reemplazó el ensanche del mercado norteamericano, gracias al Plan de Cuotas Cafeteras. En cambio, las importaciones empezaron a disminuir y se mermaron notoriamente con la entrada a la guerra de los EE. UU., nuestro principal y casi único abastecedor. La balanza de pagos, antes deficitaria, se invierte favorable hasta en sesenta millones de pesos anuales.

Internamente este saldo favorable produjo los siguientes efectos: según nuestro mecanismo monetario, el Banco de la República emite billetes para comprar oro y divisas. En épocas normales, es decir, cuando la balanza está más o menos equilibrada no hay peligro de inflación, porque los billetes emitidos para comprar giros, vuelven al Banco de la República, al vender esta entidad las divisas a los importado-

res. Pero cuando la balanza nos es favorable y los importadores no compran divisas, porque los mercados de importación están cerrados y el Banco de la República continúa obligado a comprar los giros provenientes de la exportación, al país lo amenaza una inflación.

Esto aconteció a partir de 1.939: las reservas del Banco emisor aumentan, lo mismo que su cartera de divisas, por la compra de oro y giros respectivamente; y el medio circulante se infla con los billetes que el Banco tiene que emitir para hacer esas compras. Como no hay posibilidades de aumentar las importaciones para descargarse el Banco de sus divisas y así normalizar el mecanismo de fijación del medio circulante, la inflación es inevitable y pronto aparecen sus síntomas: alza escandalosa de los precios, aumento de las carteras de los bancos, ensanche del crédito y fiebre de especulaciones bursátiles.

El Estado tenía que intervenir en este caso, para normalizar una situación que perjudicaba injustamente a la mayoría del pueblo colombiano, a la que vive de los salarios y los sueldos, que con una moneda depreciada en su poder adquisitivo debido a su abundancia, veía disminuidas sus entradas reales.

Varios caminos tenía el Estado: la causa directa era la moneda y la indirecta la balanza de pagos favorable. La solución del problema consistía en recortar el medio circulante internamente o en equilibrar la balanza ampliando las importaciones. Este segundo recurso se ensayó, buscando mercados de importación en los países suramericanos y modificando el control de cambios de tal manera que no persistieran trabas para importar. Pero falló y la inflación continuaba. Algunos proponían la baja del cambio para disminuir nuestras entradas monetarias, pero el Estado no ensayó siquiera tal medida que perjudicaba a los gremios exportadores, principalmente al cafetero.

El remedio se encontró y aplicó internamente: con base en la ley 45 de 1.942 el Estado emite documentos de deuda pública hasta por la suma de sesenta millones. Este empréstito no se consigue por el procedimiento común de la colocación de bonos en el mercado. Coercitivamente el Estado dispone: Art. 11. "Las cajas de ahorros deberán invertir no menos del 20% de los depósitos recibidos del público en bonos de la Defensa Nacional (Denal). Las empresas que ocupen habitualmente 20 o más trabajadores industriales y que tengan un capital de cincuenta mil pesos o mayor, deberán invertir además no menos de un 10% de su reserva legal en bonos Denal". Según el Art. 12, el Banco de la República pagará los giros provenientes del exterior, no por

su verdadero valor, sino en la forma siguiente: a)—giros provenientes de las exportaciones distintas del café, 90% en moneda legal y 10% en bonos Denal; b)—giros provenientes de las exportaciones de café, 95% en moneda legal y 5% en bonos Denal.

Igualmente quedan obligados a suscribir bonos Denal los productores de oro y demás metales preciosos y los capitales importados que tienen que suscribir un 20% en tales bonos.

La misma ley en su artículo 10 establece un recargo del 50% en las liquidaciones correspondientes a 1.942 y 1.943 del impuesto sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades. Si los contribuyentes pagan ese recargo dentro de los 120 días siguientes a la notificación, tendrán derecho a recibir bonos Denal por igual suma a la del aumento.

La ley comentada está reglamentada y complementada por los decretos 2.826 de 1.942 y 380 del mismo año, que hacen extensivos los gravámenes a otras empresas como las de seguro.

Prácticamente con estas medidas el Estado no conjuraba el mal, porque esos recursos obtenidos así, serían nuevamente soltados a la circulación, saldando déficits fiscales y emprendiendo la construcción de obras públicas, el desarrollo de la higiene, el fomento municipal, el de la agricultura y la industria nacionales.

Pero aunque el criterio primordial de estas medidas fue fiscal, también buscaron contribuir a reducir los funestos efectos de la enorme expansión del medio circulante. En verdad, no lo restringió, pero al pasar a manos del Estado grandes sumas de dinero pagados por contribuyentes y empresas de ciertas condiciones, se sustruía de los centros donde se hacía más evidente la congestión monetaria parte de ese sobrante que producía la inflación, para distribuirlo a través de las distintas regiones mediante la construcción de obras públicas y adelanto de otras empresas de fomento.

Las medidas de fondo tomadas por el Estado para detener la inflación fueron las contenidas en el decreto 1.148 de 1.943, adicionado por el 1.304 del mismo año. Estos decretos disponen el alza del encaje de los bancos y la congelación forzosa de determinados fondos. A los Bancos se les obligó a doblar sus encajes y a los particulares y a las empresas a inmovilizar por el término de dos años una parte de sus capitales, así: a toda clase de sociedades el 20% de sus utilidades líquidas y el 50% de las partidas que apropien para la depreciación de activos. Según la clase de sociedades y sus anteriores obligaciones de suscripción

de bonos Denal, el porcentaje de inversión se gradúa. Las personas naturales y jurídicas por su parte, tienen que congelar el 20% de sus utilidades líquidas, según reglamentaciones especiales.

Estas sumas tienen que ser invertidas en certificados de oro o en divisas, recibiendo los dueños de los capitales congelados bajos intereses pagados por el fondo del café. Tales capitales van a formar el Fondo para importar, cuando la guerra termine, lo que la nación necesite.

Sin entrar a discutir si la medida no ha sido suficiente; si causa graves males a las industrias; si se justifican las modificaciones hechas por los decretos reformativos de 1.944; y aún más, si es razonable el estancamiento de capitales poderosos en un país tan pobre como el nuestro, concretémonos a significar la importancia de esta intervención del Estado en el campo de la moneda para conjurar una inflación de perjudiciales consecuencias.

El Estado ha retirado del medio circulante sumas apreciables, congelándolas en certificados no negociables. Ha impuesto con un criterio de defensa nacional, restricciones a toda forma de libertad económica y ha entrado de lleno a dirigir la economía nacional con un amplio sentido de ordenación y coordinación, aunque tales intervenciones sean impuestas por las necesidades del momento, más bien que como desarrollo de un plan de conjunto, de un pensamiento previsor que sistematice y planifique la economía con antelación a los fenómenos por venir.

Medellín, febrero de 1945.

—= JURISPRUDENCIA =—