

ORDEN PUBLICO ECONOMICO Y ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO:

ELEMENTOS PARA UNA FORMULACION CONSTITUCIONAL

Por Luis D. Montt D.
Profesor del Departamento de
Derecho Económico.
Facultad de Derecho. U. de Chile.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE ORDEN PUBLICO ECONOMICO Y ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO.

1.- El Orden Público Económico.

a.- La noción de Orden Público Económico

Se entiende generalmente por orden público económico el conjunto de medidas adoptadas por la autoridad con el fin de organizar la actividad y las relaciones económicas (*).

Se trata, pues, de una noción que no atiende a los principios generales sobre los que se funda una sociedad (**), ni, por tanto, definible por su contenido (**), sino que a una finalidad propia: organizar, mediante la regulación jurídica, la actividad y las relaciones económicas y, por ende, definible por su función. Su carácter es, pues, funcional: organizar las relaciones económicas y, particularmente, "la competencia... sustituyendo la anarquía resultante de la libertad, por una organización del mercado". (**).

(*).- Cfr: FARJAT, G: "Droit économique", 1. Ed. PUF, Paris, 1971. CARTOU, L: "Introduction à l'étude du droit des Communautés Européennes", documents CEE, 40, Diciembre 1966, página 15.

(**).- Noción sostenida, con más o menos variantes, por la generalidad de los tratadistas de Derecho Privado (Capitant, Demogue, Ripert, etc.)

(**).- Esto es, los principios generales sobre los que se asienta una sociedad; Ibidem.

(**).- RIPERT, G: "Le régime démocratique et le Droit civil moderne", LGDJ, Paris, 1948.

Dicha noción es, en consecuencia, claramente diferente de la noción de orden público propia del Derecho Privado. Diferente no sólo en cuanto una (la del Derecho Privado) atiende al contenido y la otra (la del Derecho Económico) a la función, sino que también en cuanto la primera se sitúa dentro del campo del Derecho Privado, en tanto que la segunda escapa a la división entre Derecho Privado y Derecho Público formulada por la Ciencia Jurídica en el siglo XIX.

b.- Las técnicas del Orden Público Económico.

El carácter funcional del orden público económico, así como su situación al margen de la distinción entre Derecho Privado y Derecho Público, lo privan del carácter excepcional propio del orden público clásico; de ahí que la técnica generalmente utilizada por éste: la prohibición, sea generalmente insuficiente para el propósito de organizar la actividad económica que él persigue y deba recurrir, además, a otras técnicas: la reglamentación, el control, la determinación del contenido del contrato por la autoridad, y la formación del vínculo contractual por vía de la autoridad. (*)

De las técnicas señaladas, la teoría considera generalmente a la prohibición, la reglamentación y el control como propias de una política económica de mercado, en tanto que las técnicas de determinación del contenido del contrato y de formación del vínculo contractual por la autoridad, son normalmente consideradas como técnicas "dirigistas." (**)

c.- La sanción por infracción a las normas de orden público económico.

Según se ha expresado, la técnica propia del orden público clásico está constituida por la prohibición, que en derecho chileno acarrea la ilicitud del objeto y la nulidad absoluta de los actos ejecutados contrariamente a la prohibición (artículos 1466 y 1682, del Código Civil, respectivamente). De consiguiente, la infracción a una norma de orden público clásico es sancionada con la nulidad absoluta del acto o contrato que la trasgrede.

En el orden público económico, así como son variadas las técnicas a que éste recurre, son también variadas las sanciones que genera la infracción a sus normas, pudiendo incluso llegarse a la sanción penal (delito económico) (**).

(*).- Cfr: FARJAT: op.cit.

(**).- Cfr: FARJAT, op.cit.

(**).- Cfr: D.L. 280, de 1974.

2.- Orden público económico y organización de la actividad económica.

Como quiera que el orden público económico pretende dar a la actividad y relaciones económicas una determinada organización, su contenido y las técnicas a que él recurra, estarán vinculados y, en una cierta dependencia, con la política económica adoptada por la autoridad y, más precisamente, con el modelo o forma de organización de la actividad económica escogido por aquélla.

La teoría conoce diferentes formas coherentes de organización de la actividad económica, una de las cuales la constituye la denominada "economía social de mercado."

a.- La noción de economía social de mercado.

Una economía social de mercado se caracteriza, básicamente, porque la actividad económica, a la vez que se funda en la libertad como principio rector, es objeto de una acción de la autoridad dirigida a organizarla en función de determinadas metas sociales y económicas. (*) (Es, por ende, social, pues procura el logro de determinados objetivos sociales; es de mercado, porque reconoce en éste -organizado de manera de preservar la libertad- el instrumento más eficaz para conseguir las metas perseguidas (**), como también, para garantizar el principio de la libertad en el campo económico.

b.- Los elementos básicos de una economía social de mercado.

Tres son, de consiguiente, los elementos básicos de una economía social de mercado: las metas sociales y económicas perseguidas, el carácter de orden u organización establecido por la autoridad, y la libertad económica como principio rector de dicho orden u organización.

i.- Las metas sociales y económicas.- Ellas constituyen la causa a la vez que el fin de la organización. El crecimiento y el bienestar económico para todas las capas sociales, la creación de trabajo y de alimento para todos, son, entre otros, objetivos generalmente reconocidos y perseguidos en la actualidad. (**). Ellos, en consecuencia, no son una nota particularmente diferenciadora de este orden económico, si bien permiten destacar que, junto con metas económicas, se pretende alcanzar objeti-

(*) .- Cfr: MÜLLER-ARMACK, A: "Economía dirigida y Economía de Mercado", Madrid, Soc. de Estudios y Publicaciones, 1963. (Ed. original alemana, Münster; 1946).

(**) .- Ibidem, y RÖPKE, W: "La crisis social de nuestro tiempo", Madrid, Rev. de Occidente, 1947. (Ed. original suiza, 1942).

(***) .- Ibidem.

vos de carácter propiamente social.

ii.- Organización de la actividad económica por la autoridad. No se trata, pues, de un "orden" espontáneo, derivado de una mano invisible -característica propia del liberalismo clásico (*); sino que de un orden deliberada y conscientemente configurado por la autoridad en función de las metas perseguidas. De consiguiente, el carácter de orden configurado por la autoridad distingue claramente a la economía social de mercado del liberalismo clásico, en tanto que el principio en que se funda, así como las características que reviste dicho orden y las técnicas a que él recurre-derivadas de su principio rector: la libertad-, lo diferencian de una economía centralizada.

iii.- El principio rector de la Economía Social de Mercado es la libertad económica, la cual debe ejercerse dentro y conforme al orden establecido por la autoridad. Este principio -que no es más que la expresión, en lo económico, del principio de la Libertad (**)-se manifiesta fundamentalmente:

- en el régimen de los bienes y, particularmente, en un régimen preponderantemente de propiedad privada; y
- en el régimen de mercado, llamado a desempeñar un rol económico a la vez que cultural. Económico, pues un mercado fundado en una sana y libre competencia estimula la producción, junto con dirigir y ordenar el proceso económico (**); "cultural", pues es la expresión económica de una opción por la libertad. (**).

De esta manera, el principio de la libertad en el campo económico -manifestado principalmente en el régimen de propiedad y en el de mercado- se expresa, a la vez, en el campo jurídico a través de un principio de autonomía de la voluntad -principalmente en los ámbitos real y contractual- no tanto limitado por el orden público clásico, sino que organizado por la autoridad en función de determinadas metas sociales y económicas. Ello significará, no tanto una disminución del ámbito de lo permitido (uso de la prohibición), sino que más bien la sujeción de lo permitido a otras técnicas del orden público económico (***), con el fin de orientar las conductas permitidas hacia los objetivos perseguidos.

(*).- Cfr: SMITH, A: "Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones", Barcelona, Ed. Bosch, 1956. (ed. original inglesa, 1776).

(**).- Cfr: GROEBEN, von der: "La politique de la concurrence dans la Communauté Economique Européenne" en: "Les Nouvelles, droit de l'intégration européenne", Bruselas, Larcier, 1969. MULLER-ARMACK: op. cit. RÖPKE: op. cit. La doctrina alemana, en razón de la experiencia histórica de esa nación, es particularmente rica en estas reflexiones.

(**).- RÖPKE, W: "Más allá de la oferta y la demanda", Valencia, Eds. Fomento de Cultura, 1960. (Ed. original suiza, 1957).

(**).- Cfr: (**), de esta página.

(**).- Cfr. SUPRA, 1.- b.-

c.- Conclusión.

En suma, la Economía Social de Mercado es un orden económico deliberado y conscientemente configurado por la autoridad, en función de ciertos fines, y cuyo principio rector es la libertad económica expresada, preferentemente, en un régimen de propiedad privada y en un régimen de sana y libre competencia. Su instrumento económico esencial es el mercado; su instrumento jurídico es el orden público económico cuyas características, obviamente, no se agotan en lo meramente instrumental.

En efecto; el Orden Público Económico desempeñará, de un lado, un rol instrumental al dar configuración jurídica a aquellas medidas de política económica que se consideren aptas para alcanzar las metas perseguidas, y, del otro, será el trasunto de una concepción axiológica, al cumplir tal tarea a través de aquellas de sus técnicas que aseguren o, al menos, no sean contradictorias con el principio de la libertad económica y de los ideales de justicia y de equidad, esenciales a todo ordenamiento jurídico.

(*)

II.- LA OPCION DE CHILE POR UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO Y SU FORMULACION JURIDICA: EL ORDEN PUBLICO ECONOMICO.

1.- La opción por una Economía Social de Mercado.

Se ha sostenido, con frecuencia, que en Chile se ha optado por una economía social de mercado. Tal aseveración aparece fundada, de una parte, en la concepción general sobre el bien común sustentada por el S. Gobierno, y, de la otra, en las características que presenta el orden económico en marcha.

a.- Bien común.

Se le ha definido como "el conjunto de condiciones que permita a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual". "Esta definición traduce una concepción del bien común, que difiere por igual de la que sustentan el individualismo liberal y el colectivismo totalitario. El individualismo liberal concibe al bien común como la simple suma de los bienes individuales, que cada cual procura obtener con casi total prescindencia de los demás. El colectivismo se sitúa en el extremo opuesto, y entiende el bien común como un concepto referido al todo colectivo o estatal, frente al cual el bien individual de cada persona desaparece

(*).- "Un régimen económico funciona válidamente si él es apto para satisfacer en la mejor forma posible las necesidades con los limitados recursos de que se dispone, a la vez que se somete a las exigencias de justicia y de equidad que se expresan en las reglas de derecho". JACQUEMIN, A: "Pour une nouvelle approche du droit économique", Doc. de trabajo, CRIDE 1 /68, Universidad de Lovaina, p. 2.

por completo." (*)

La concepción sobre el bien común sustentada por el S. Gobierno es, pues, diferente y equidistante, tanto de la del liberalismo clásico, como de la del colectivismo. Ella deberá, por tanto, manifestarse en un orden económico que, como conjunto, diferirá igualmente de uno y otro, lo cual no obsta a unas muy limitadas semejanzas en algunos de sus elementos. Estos, de consiguiente, deben ser considerados como un todo, sin perjuicio de su estudio individual para efectos de análisis.

b.- Los elementos del orden económico elegido:

i.- Metas sociales y económicas. Al respecto, se ha expresado que: "Chile debe intentar alcanzar simultáneamente y armonizar en forma equilibrada la libertad como forma de vida, con el desarrollo acelerado de nuestra economía y el progreso o justicia social." (**)

Junto, pues, con un acelerado desarrollo económico, se persigue la justicia o progreso social ya que "la riqueza nacional es sólo un medio para proporcionar bienestar a los habitantes del país, en forma que éste alcance equitativamente a todos." (**) De ahí que: la función y distribución social de la propiedad (**); la igualdad de oportunidades (***), el derecho a la seguridad social, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación, hayan sido reiteradamente señalados como objetivos fundamentales por alcanzar. (***)

ii.- El principio rector del orden económico escogido: La libertad económica o libre iniciativa. Ella es reconocida como una expresión fundamental de la libertad del hombre y como un instrumento insustituible para el progreso económico, a la vez que constituye un presupuesto necesario del principio de subsidiariedad.

Del reconocimiento de la libertad económica -y del principio de subsidiariedad que de ella deriva- se desprenden consecuencias fundamentales:

- "El derecho de propiedad privada, tanto sobre bienes de consumo como

(*) .- H. JUNTA DE GOBIERNO: "Declaración de Principios," Santiago, Ed. Gabriela Mistral, 1974, pp. 14 y 15.

(**) .- Idem, p. 11.

(**) .- Ibidem.

(**) .- Idem, página 19.

(***) .- Idem, página 24.

(***) .- Cfr. particularmente: KAST, M, Subdirector de ODEPLAN: "Política Económica y desarrollo social en Chile", Santiago, ODEPLAN, policopiado, mayo de 1976.

sobre medios de producción" cuya "forma natural es la propiedad individual, pudiendo aceptarse también como expresión de ella la propiedad en común, en cuanto sea libremente pactada y mantenida. El Estado sólo debe reservarse la propiedad de aquello que, por su carácter estratégico o vital para el país, no sea prudente dejar en manos de un grupo limitado de particulares, dejando abierto todo lo demás al derecho de propiedad privada." (*)

Se consagra, en consecuencia, un régimen predominantemente de propiedad privada, característico de una economía social de mercado. Tal régimen es predominante, pues se reconoce, con carácter excepcional, la reserva por el Estado del dominio sobre determinados bienes, en razón de su "carácter estratégico o vital para el país". De otro lado, es menester destacar que el derecho de propiedad privada "debe ir acompañado de la exigencia jurídica de que él se ejerza teniendo en cuenta la función social que le es inherente", como también, que "corresponde arbitrar los medios para que el derecho de propiedad privada sea una realidad para todos los chilenos, favoreciendo su efectiva difusión en todos los estratos sociales", (**)

(*) función social y difusión a las cuales ya se ha hecho referencia. (**)

- Un régimen de mercado presidido por una sana y libre competencia. A este respecto, compete al Estado la misión de "adoptar las medidas que aseguren efectivamente la competencia y el necesario control de los particulares, para evitar toda forma de abuso o monopolio." (**)

- Libertad para emprender (de iniciativa) y para ejercer cualquier actividad económica y consiguientemente, de asociarse para tal objeto.

iii.- La libertad económica debe, sin embargo, ejercerse dentro y conforme al orden u organización establecido por la autoridad. No se trata, pues -y éste es su rasgo distintivo respecto del liberalismo clásico- de un orden espontáneo, sino que configurado por el Estado, al que compete una "activa y principalísima labor en el campo económico", la cual se manifiesta en "un papel planificador de la actividad económica general."

(***) Dicha planificación económica es entendida en el marco de un "Sistema Nacional de Planificación que superará la tradicional falta de coordinación entre la planificación del Desarrollo y de la Seguridad Nacional, integrando a ésta como parte vital de un Desarrollo Global Nacional, amplia e integralmente concebido." (****)

(*) .- H. JUNTA DE GOBIERNO: op. cit. página 19.

(**) .- Ibidem.

(***) .- Cfr: SUPRA,

(****) .- H. JUNTA DE GOBIERNO: op. cit., página 19.

(****) .- Idem, páginas 18 y 19.

(****) .- Idem, página 23.

Se asigna, pues, a la autoridad la tarea de organizar, mediante la planificación, la actividad económica. No se trata, sin embargo, de cualquier organización, ni de cualquier planificación de la actividad económica; ambas -y consiguientemente, las medidas de política económica y las técnicas de orden público económico que les den configuración jurídica- deben ser entendidas en relación con el principio consagrado como fundamental: la libertad económica, y con las consecuencias que de él se derivan.

De lo anterior se infiere que la planificación a que se refiere la Declaración de Principios no puede ser imperativa u obligatoria -puesto que con una tal planificación se anularía la libertad de los sujetos económicos- sino que a lo sumo indicativa, al menos para los sujetos económicos particulares o "sector privado." De consiguiente, el logro de las metas perseguidas no se confía a la imposición, por el Estado a los sujetos económicos, de las conductas necesarias para la ejecución del plan, sino que más bien, y preferentemente, a una orientación de tales conductas, conservando así los sujetos económicos la libertad de seguir o no tales orientaciones sin colocarse, en esta última hipótesis, al margen del ordenamiento jurídico. Consecuencia de ello es que los medios de intervención que utilice el Estado deban ser "conformes al mercado", (*) y que las técnicas del orden público económico consistentes en la determinación del contenido de los contratos y la formación del vínculo contractual por vía de la autoridad, sólo sean admisibles de manera excepcional. En efecto, las medidas "directas" de política económica así como las dos técnicas del orden público económico recién expresadas, constituyen normalmente -más allá de una mera restricción a la libertad económica y de contratación - una manipulación por la autoridad de las variables económicas en juego y, por ende, del mercado; éste perderá así parte importante de su rol de "barómetro" de las distintas variables y de asignador de recursos, dificultando y distorsionando con ello la adaptación de los sujetos económicos; "ya no se tratará para ellos de adaptarse a las leyes del mercado, sino que de obtener provecho de los artificios del legislador." (**)

(*).- Cfr: NIPPERDEY, H.K: " Grundprinzipien der Wirtschaftsverfassungs - rechts" (Principios fundamentales del Derecho Constitucional Económico) en : "Deutsche Rechts Zeitschrift", 1950.

(**).- VASSEUR: "Le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales", PUF, Paris, 1959. Es conveniente agregar que, precisamente una de las mayores dificultades de las economías colectivistas consiste en su reconocida incapacidad para adaptarse a las variaciones de las magnitudes económicas; ello se debe no solamente al hecho de que los mecanismos administrativos (burocráticos) han probado ser más lentos y menos eficaces para adaptarse, sino que también a la dificultad misma de percibir oportunamente tales variaciones al no contar con un mecanismo de mercado o estar éste distorsionado. Cfr: RÖPKE: "Más allá...", op. cit.

c.- Conclusión.-

En suma, parece posible sostener fundadamente que en nuestro país se ha optado por una economía social de mercado, esto es, por un orden económico consciente y deliberadamente configurado por la autoridad -diferente por tanto del liberalismo clásico- en función de determinados objetivos económicos y sociales y cuyo principio fundamental es la libertad económica y el principio de subsidiariedad que de ella se deriva, rasgo esencial que la distingue del colectivismo.

La finalidad última del orden económico escogido es el logro del bien común, tarea en la que "el derecho aparece como principal instrumento de que se vale la autoridad." (*) Competerá, pues, al orden público económico -conjunto de medidas adoptadas por la autoridad para organizar las relaciones y actividades económicas en función de ciertos fines -la misión de dar configuración jurídica al orden económico elegido.

2.- Economía social de mercado y orden público económico: las normas constitucionales.

a.- El orden público económico cumplirá su cometido de formular jurídicamente el orden económico escogido mediante un conjunto de normas de diferente jerarquía las que deberán, por un lado, ser coherentes entre sí a la vez que con los postulados de dicho orden económico, y, por el otro, ser expresión de los ideales de justicia y equidad esenciales a todo ordenamiento jurídico.

Sabido es que a la Constitución corresponde tan sólo enunciar normas de carácter general que consagren los principios fundamentales del ordenamiento jurídico y a las cuales deberán sujetarse los actos del Legislador y de la Administración.

De consiguiente, tres cuestiones, concatenadas entre sí, se presentan como substanciales en esta materia, a saber:

i.- ¿En qué medida o hasta qué punto debe la Carta Fundamental consagrar un orden económico determinado?

ii.- En segundo lugar y como consecuencia de la cuestión anterior, ¿Qué elementos del orden económico deben ser considerados por la Constitución?

iii.- Finalmente, ¿Cómo deben ser formulados tales elementos?.

b.- Antes de pretender delinear ciertos criterios respecto de las cuestiones enunciadas, algunas consideraciones previas parecen convenientes, si no, necesarias.

(*).- Cfr; H. JUNTA DE GOBIERNO: op. cit, página 16.

i.- En primer término conviene precisar que la respuesta a la primera de las cuestiones planteadas -de la cual dependen las dos restantes- corresponde, en importante medida, a una decisión de carácter político; ello, habida cuenta de la estrecha conexión que existe entre orden político y orden económico, de manera tal que un orden (social) de mercado suele necesariamente conducir a una democracia en lo político, al igual que un régimen de creciente intervencionismo estatal conduce a un régimen político difícilmente conciliable con la democracia, hasta el extremo que una economía centralmente planificada es del todo incompatible con un régimen democrático. En definitiva, libertad política y libertad económica -si bien relativamente fáciles de separar en la Teoría- se encuentran en la realidad íntimamente vinculadas, interactuando una sobre la otra, y constituyen ambas, en el fondo, expresión de un mismo principio fundamental: el principio de libertad sin calificativos. (*)

ii.- En segundo lugar, merece especial atención la situación imperante en el país al momento de dictarse un nuevo texto constitucional, como asimismo, la prospección de su futuro y la experiencia de su historia. Sobre este último aspecto, no está de más recordar que bajo el imperio de un mismo ordenamiento jurídico, presidido por la Constitución de 1925, y con unas muy leves modificaciones, fue posible la aplicación de políticas económicas bastante dispares, a tal punto que no resulta exagerado afirmar que en los últimos quince años de plena vigencia de dicho texto Constitucional, el país fue un verdadero laboratorio en el cual se ensayaron los experimentos más opuestos. Igualmente, en relación con su futuro, la respuesta a la primera de las tres cuestiones planteadas dependerá también, en cierta medida, del carácter más o menos rígido del texto que se adopte.

iii.- Finalmente, parece ilustrativo respecto de las tres cuestiones que se han enunciado, tener en cuenta la experiencia de otros países, aun cuando sus características difieran de las nuestras. Especial consideración en este aspecto merece la República Federal Alemana, tanto porque luego del colapso de la Segunda Guerra se vio ante la gran necesidad de reorganizar su vida política y económica, como por ser este país uno de los más típicos exponentes, sino el más, de una economía social de mercado.

La Constitución de Bonn, de 1949, -a pesar de consagrar el régimen de propiedad privada, la libertad de contratación, de asociación y de trabajo y de haberse sostenido, por ello, que el Estado solamente podría intervenir en la economía a través de "medios conformes al mercado" - ha sido considerada por la Corte Federal como relativamente neutra en la materia que nos ocupa, al estimar dicho tribunal como inconstitucionales y, por tanto, inadmisibles, únicamente un sistema liberal puro, y una economía totalmente centralizada (**). Entre ambos extremos, como se sabe, existe una amplia gama de situaciones intermedias. (***)

(*) .- Cfr: MULLER-ARMACK: op. cit.- HAYEK, F.A.: "The Constitution of Liberty", the University of Chicago press. 1960.

(**) .- Fallo de 20 de Julio de 1954, sobre la Ley de Ayuda a la Inversión, de 7 de Enero de 1952.

(***) .- Cfr: VON DER GOEBEN: op. cit.

c.- No obstante que la respuesta a la primera de las tres cuestiones planteadas -y de la cual dependen las dos restantes- corresponde, según se ha expresado, en importante medida a una decisión política, parece posible delinear algunos criterios tomando como base la Declaración de Principios y otros textos de carácter oficial, ya citados, y que permiten afirmar la opción por una economía social de mercado.

En consecuencia, la Constitución debería recoger los tres elementos que se han señalado como básicos de dicho orden económico: i.- metas u objetivos económicos y sociales; ii.- el principio rector de dicho orden económico, esto es, la libertad económica y el principio de subsidiariedad; y iii.- la organización de la actividad económica por la autoridad.

Para el efecto indicado, podría concebirse una norma que tuviese el carácter de marco o cuadro y en la cual se consagrarían, mediante un enunciado general, los tres elementos mencionados, elementos que se desarrollarían, en la medida que se estime necesario, en otras disposiciones de la propia Constitución.

d.- Los objetivos económicos y sociales perseguidos.-

Gran parte de ellos podría, tal vez, contenerse en un párrafo relativo a los "derechos económicos y sociales", en el que se comprenderían, fundamentalmente, los siguientes:

i.- Derecho a participar en la actividad económica de la nación y, por tanto, al trabajo, y a la seguridad social.

ii.- Derecho a la educación.

iii.- Derecho a la salud.

iv.- Derecho a la vivienda.

v.- Derecho de propiedad privada, tanto sobre bienes de consumo, como sobre bienes (no medios) de producción. Junto con él debería establecerse:

- la posibilidad de que el Estado reserve para sí aquellos bienes de producción estratégicos o vitales para el país (*);

- la función social de la propiedad y su difusión a todas las capas sociales; y

- La expropiación, dentro del marco que la propia Constitución debería determinar.

e.- Consagración de la libertad económica y del principio de subsidiariedad.

A este respecto, debería comprenderse:

i.- La libertad de industria y comercio.

(*).- Cfr: H. JUNTA DE GOBIERNO: op. cit. página 19, e infra: párrafo f. referente al papel del Estado.

ii.- La libertad de contratación y, particularmente, de asociación en lo económico, cumpliendo aquellas condiciones generales y objetivas esenciales que establezca la ley las que, en ningún caso, podrían entrañar, en el hecho, la negación de esta libertad, ni el establecimiento de discriminaciones, entre sujetos o grupos, para una misma actividad. (Principio de no discriminación)

iii.- Libre acceso a las actividades económicas cumpliendo los requisitos generales y objetivos que establezca la ley respecto de cada actividad.

iv.- Libre ejercicio de la actividad económica elegida cumpliendo las condiciones generales y objetivas que, para dicho ejercicio, establezca la ley.

f.- Organización de la actividad económica por la autoridad. A ella podría, también, dedicarse un párrafo especial, relativo a la participación del Estado en la economía del país, respecto de lo cual sería conveniente distinguir entre, por un lado, el papel del Estado como Autoridad, y, por otro lado, la labor del Estado en cuanto empresario.

i.- En el primer orden de materias, esto es, el Estado en cuanto autoridad económica:

- Debería establecerse, en primer término, la conveniencia de que el Estado organice -con miras al bien común y, particularmente, a un acelerado desarrollo económico y social- la actividad económica, sobre una base del respeto a la libertad de los sujetos, y mediante una planificación indicativa, global y periódica.
- Debería, igualmente, consagrarse la tarea del Estado de velar por una sana, efectiva y libre competencia, tanto en el acceso como en el ejercicio de las diferentes actividades económicas.
- Finalmente, sería conveniente contemplar como función del Estado, la de promover, sobre una base de respeto a la libertad de las personas, las diferentes formas de asociación y de organización de éstas en función de las actividades que desarrollen en la economía nacional, dentro de lo cual se comprendería el derecho a sindicarse.

ii.- En el segundo orden de materias, vale decir, acción del Estado en cuanto empresario, parecería conveniente distinguir entre:

- Bienes y/o actividades que quedarían reservados al Estado por la propia Constitución.
- Recursos y/o actividades que podrían serle reservados me

diante una ley, caso en el cual sería recomendable: por una parte, exigir que la actividad no se encuentre desarrollada por otros sujetos económicos, y, por otra parte, que la reserva se establezca mediante una ley que requiera de una mayoría especial o calificada.

- Actividades en las cuales el Estado entraría a competir con otros sujetos económicos. Esta tercera hipótesis, bastante discutible a la luz del principio de subsidiariedad, debería, por tal razón y en caso de estimarse aceptable, quedar consagrada en la propia Constitución prescribiéndose en ella que el Estado actuará en unas mismas condiciones generales y objetivas que los demás sujetos económicos, esto es, respetándose el principio de no discriminación.

iii.- Finalmente, y como complemento de las dos materias señaladas, junto con incluirse las normas ya clásicas en materia de tributación, sería recomendable considerar también el otro extremo del asunto, es decir, el gasto público. A este respecto podría ser conveniente exigir -cuando el gasto público pretendiese exceder determinados límites, sea en relación con los ingresos fiscales, sea en relación con el volumen del producto nacional- una ley adoptada por mayoría especial o calificada.

g.- Como complemento indispensable de las normas constitucionales que se establezca en materia de orden público económico, debería consagrarse el derecho de impugnar, no sólo los actos del Legislador contrarios a la Constitución, sino que también los actos de la Administración que no se conformen con las normas de superior jerarquía. Para tal efecto debería exigirse que los actos de la Administración se sujeten a determinados requisitos de fondo establecidos en la ley y que, a través de una fundamentación, dichos actos califiquen la concurrencia o cumplimiento de los requisitos pertinentes.

Lo anterior reviste, en materia de orden público económico, una importancia singular si se tiene en cuenta su característica esencial de "mutabilidad" y que, de consiguiente, parte considerable de sus normas se contienen en actos de la Administración.