

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN COLOMBIA

FUNCION DEL ESTADO

"La identificación histórica de los poderes del Estado, con la existencia de una clase o casta predominante en la sociedad (despotismo, militarismo, nobleza territorial, capitalismo), ha contribuido profundamente a desviar el sentido jurídico de la soberanía. En vez de la soberanía de un poder determinado, que habla en nombre del Estado, apropiándose de las prerrogativas de éste, hay que afirmar la supremacía abstracta de la ley, el imperativo general del derecho".

Gettell.

Interesados como estamos en concretar este estudio al examen de las disposiciones que a nuestro juicio entrañan una verdadera transformación del sistema jurídico colombiano, vamos a entrar ahora a apreciar la significación del Estado, conforme al anterior régimen constitucional, para puntualizar el nuevo valor jurídico del Estado, de acuerdo con la reforma, así como su función social y el preciso alcance de los llamados derechos y garantías individuales.

Dividido este estudio del Estado en dos etapas, para distinguir el régimen constitucional vigente antes de la reforma de 1936, del actualmente vigente, significamos con el contenido del subtitulo **antiguo régimen**, el primero de los enunciados.

Qué significación tuvo entre nosotros el Estado antes de la reforma constitucional de 1936?

Para apreciarla tenemos que recordar el origen de nuestras instituciones políticas y jurídicas. El fundamento del poder político lo hallamos en los principios filosóficos de la Declaración de los Derechos del Hombre, en la que se proclamó la libertad del hombre y se definieron los derechos individuales como sagrados e inviolables. De suerte que, fundada así nuestra organización política, el Estado fue la persona abstracta que personificaba jurídicamente la sociedad y que como poder, tenía la función de realizar el derecho.

Pero como el derecho era apreciado como atributo personal, el Estado reducía su función jurídica a garantizar el ejercicio de los derechos individuales, sin que pudiera intervenir en el orden de las relaciones particulares, mientras no se tratara de evitar la vulneración de esos mismos derechos.

Su capacidad de órgano de derecho no le permitía cambiar su posición de simple vigilante por la de órgano activo para atender a la solución de los problemas que la vida social necesariamente crea.

Sobre este particular estamos en desacuerdo con el doctor Tascón, cuando afirma que "el fin jurídico del Estado no significa que no pueda intervenir para que los fines racionales de la vida se cumplan cuandoquiera que la injusticia reine en cualquier orden de las relaciones humanas", si se aprecia el Estado como lo consideraba nuestra Constitución, pues el régimen jurídico de la libertad, no admite que el Estado pueda ser un órgano de economía.

Hay que tener presente que "el derecho económico, como lo anota Radbruch, surge cuando el Estado no deja actuar las fuerzas económicas como libre actividad privada, sino que trata de dominar las leyes sociológicas de su movimiento, mediante normas jurídicas, las cuales a su vez son hechos sociológicos capaces de intervenir eficazmente en el dinamismo social. El derecho eco-

nómico es el derecho de la economía organizada". Y es evidente que dentro de los marcos de la constitución de 1886, el Estado no puede ser órgano de un derecho económico, puesto que sobre él prima un régimen de propiedad, un régimen patrimonial perfectamente opuesto a una economía dirigida.

Conforme a la Constitución de 1886, repetimos, el Estado no tiene ingerencia ni ordenación en los fenómenos económicos y sociales, puesto que está obligado preferentemente a mantener a los individuos en el goce de sus derechos naturales, especialmente la propiedad y la libertad, base de nuestro sistema de derecho privado y fundamento del sistema económico individualista.

"Enseña la doctrina individualista, dice el citado profesor Tascón, que el hombre al venir al mundo posee ciertos derechos subjetivos, que son los derechos individuales naturales; que el hombre nace libre, esto es, con el derecho de desarrollar libremente su actividad física, intelectual y moral y que todos los hombres tienen naturalmente la obligación de respetar el desenvolvimiento físico, intelectual y moral de cada uno de ellos, y de esta obligación se deriva el fundamento mismo del derecho, la regla social, la cual de una parte impone el respeto de los derechos individuales de cada uno, y de otra, impone a cada uno la limitación de sus derechos individuales para asegurar la protección de los derechos individuales de todos. Así, parte del derecho subjetivo para elevarse al objetivo. En una palabra, funda el derecho objetivo sobre el subjetivo".

"La constitución de Colombia y todos nuestros Códigos se inspiran en esta doctrina".

Con el mismo fundamento el Estado, dentro del régimen constitucional que comentamos, a mas de no tener función en las relaciones sociales de carácter económico, tampoco las tiene en otros campos de la actividad individual porque el principio de la libertad subsiste en todos los campos: profesión, educación, etc.

El Art. 19 de la Constitución de 1886 (sustituído por el Art. 15 de la actual Constitución) disponía: "las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos".

El doctor Tascón, al comentar este artículo, dice, entre otras cosas, lo siguiente:

Este artículo es la cifra y compendio de la doctrina individualista".

"Estimar que la función esencial del estado es mantener respetivamente el orden jurídico, protegiendo los llamados derechos naturales mediante la prevención y castigo de los delitos, equivalente a reducir las funciones del estado a la simple policía o a la prestación del servicio público de justicia".

"El artículo nada dice de la intervención del estado en la satisfacción de las necesidades humanas; nada de la misión del Estado como órgano defensivo de las libertades individuales; nada de las obligaciones positivas de las libertades individuales; nada".

Analizando el contenido del artículo transcrito, claramente se establece que el Estado en nuestro antiguo régimen constitucional tenía la exclusiva misión de garantizar el desarrollo de las actividades individuales, como ya lo expresamos. Y esa situación jurídica del Estado corresponde lógicamente a los principios filosóficos que informaron todas nuestras instituciones jurídicas, las que, interpretadas con un criterio dialéctico, eran las llamadas a servir de marco jurídico a un sistema económico individualista.

Así, pues, el Estado, no podía intervenir de manera positiva en las relaciones privadas, sin quebrar todo el orden económico existente y mientras ese Estado representara una clase dominante en la sociedad, en la forma como lo establece Gettell, según las palabras que de este autor copiamos al iniciar este capítulo

La contradicción planteada con el régimen de libertad de que hemos venido hablando, se hace manifiesta en el terreno de las relaciones económicas. El factor económico a causa de esa libertad va aniquilando la supuesta igualdad que el individualismo se propuso, y haciendo tangible la necesidad de renunciar en parte a la soberanía personal, mediante un mayor poder del Estado sobre los asociados.

El estado en la forma como lo considera la disposición constitucional que comentamos, llega a convertirse en un medio de explotación o de opresión para las clases más débiles económicamente, como lo sostuvo Engels, al estudiar el origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado, o en una nueva clase de servidumbre para los trabajadores como lo pretendiera Proudhon.

Es lo cierto que el Estado en la forma como lo concibe el individualismo, no representa ninguna conquista social y que, al contrario, el desarrollo histórico se ha encargado de demostrar la

fuerza de opresión y de reacción que en sí representa el régimen de la libertad individual. Se cumple entre nosotros la observación de un destacado sociólogo, quien al estudiar el desenvolvimiento político de los pueblos, dice: "Es curioso notar que cuando una teoría revolucionaria ha sido generalmente aceptada y ha triunfado en la realidad, tiende a convertirse en conservadora, haciendo determinadas concesiones a las necesidades de la práctica y esforzándose en sostener cuanto ha cumplido, preservándose de un cambio futuro. Así, la doctrina de los derechos naturales que proclamaba el individualismo y la salvaguardia de la propiedad y la de derechos personales, fué una teoría crítica en el siglo XVIII, cuando atacaba a la aristocracia y a los gobiernos de aquel tiempo. En los tiempos presentes se ha convertido la mencionada teoría en un apoyo conservador de los intereses de la época, con el objeto de evitar la extensión del control y la actuación del Estado que demandan los socialistas".

Por último, en el régimen de libertad individual el Estado no tiene más que un solo fin, cual es el de garantizar, defender y conservar la propiedad privada, como que éste derecho es la base de todo un sistema económico. Los demás derechos y todas las libertades se consagran, precisamente, para mantener incólume la propiedad privada. Así nos lo demuestra el régimen constitucional anterior a 1936 y el sistema de derecho privado existente.

• NUEVO REGIMEN

Veamos ahora lo que el Estado significa en el nuevo régimen constitucional colombiano, gracias a la reforma contenida en varias disposiciones del Acto Legislativo número 1 de 1936.

Conforme al Artículo 9o. de este estatuto, correspondiente al artículo 15 de la Constitución en su nueva codificación, el Estado tiene ya una función positiva que cumplir, una misión social que cumplir, a la vez que los asociados quedan en una relación de solidaridad para el cumplimiento de sus deberes y ejercicio de sus derechos, objetivamente sociales.

Dice este artículo: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Los derechos naturales, para los cuales el Estado tenía obligación de garantizar el debido respeto, fueron técnicamente sustituidos por los deberes sociales del Estado y de los particulares, cuyo cumplimiento es forzoso, como que están fundados en la necesidad de hacer que las relaciones de los asociados entre sí y de éstos con el Estado, llenen una función de aprovechamiento para el bienestar común, para el progreso general.

Hay, de consiguiente, de acuerdo con esta nueva disposición constitucional, un orden superior al individuo, que controla su actividad particular, la coarta parcialmente y la obliga a ser un aporte efectivo al bienestar social. Ese control lo ejerce el Estado, ya capacitado por amplias disposiciones de derecho para intervenir con un criterio de justicia en las relaciones sociales.

El artículo que comentamos sería de por sí inocuo si al reformarse la Constitución no se hubiera atendido a establecer el alcance de las funciones del Estado y a definir la función de la propiedad. Pero como a todo esto atendió la reforma, el alcance del artículo es preciso y su realidad jurídica indiscutible. Si sólo se hubiera atendido a la reforma del Art. 19 de la Constitución de 1886, reemplazando en él los derechos naturales por los deberes sociales, nada habríamos conquistado porque esa simple declaración no es de por sí suficiente para quebrantar el orden jurídico individualista consagrado en nuestro derecho privado.

Por tanto, hay que apreciar el valor del artículo comentado examinando las disposiciones que le son complementarias. Establecido ya que el individuo frente a la sociedad, el individuo frente al Estado y éste frente a aquel, están en una relación de deber, hay que ver hasta dónde el individuo ha quedado sometido a un poder superior y hasta dónde el Estado ha reservado para sí lo que antes era de libre determinación individual. En esta forma construimos la interpretación intervencionista consagrada por la Constitución.

Tenemos en primer término la propiedad privada, irrestrictamente garantizada, como derecho inviolable y sagrado, en el artículo 31 de la Constitución de 1886. El sistema de propiedad establecido en dicha disposición es la consagración del más valedero derecho natural, conforme a la doctrina individualista. Al quebrantar la reforma constitucional el concepto del derecho, en su origen, en su fundamento y en su función, dando primacía al deber social, el derecho de propiedad pierde su valor absoluto y la propiedad

se convierte, de acuerdo con la orientación moderna del derecho, en función social, es decir, en algo destinado a ser fuente de riqueza para la sociedad entera y no para el individuo solamente.

Decía nuestra Constitución:

Art. 31. "Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de los 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 con arreglo al artículo siguiente".

Acto Legislativo número 3 de 1910.—Art. 4o.—"En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo o en parte, sino por pena o apremio o indemnización o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación".

Estas disposiciones constitucionales demuestran el reconocimiento de un régimen de derecho privado, desenvuelto por nuestro derecho civil y garantizado por el derecho público. Son el reconocimiento de los derechos naturales, de la libertad de propiedad y de su función esencialmente privada.

Con este sistema de propiedad fundado en el derecho subjetivo, el Estado no tenía ingerencia alguna para hacer que la propiedad no se convirtiera en fuente de miseria para la sociedad, pues este derecho tenía el antisocial alcance contenido en el Art. 669 del C. C.

El nuevo régimen constitucional para dar realidad al deber social tuvo que vulnerar el concepto antiguo de la propiedad privada, para ver de lograr que ella cumpla la función social que debe cumplir.

Así, el Art. 10 del Acto Legislativo No. 1 de 1936, correspondiente al artículo 26 de la Constitución Nacional, en su nueva codificación, dijo, para sustituir las anteriores disposiciones:

"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de u-

na ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de las particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, 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".

Las innovaciones traídas por la reforma constitucional al régimen de propiedad, a más de dar a ésta una función social, capacitan al Estado en este particular para ejercer una saludable intervención limitando el abuso del derecho de propiedad, procurando que la propiedad sea explotada provechosamente, en beneficio de quien la explota y de la colectividad, pues de lo contrario, la propiedad improductiva, que no beneficia ni al individuo ni a la sociedad, por indolencia del propietario, debe ser explotada y procurar el Estado esa explotación, como que a ella está vinculada la necesidad social.

Mucho se ha discutido si dar al Estado derecho para intervenir en el patrimonio particular, con fines sociales, no es la desaparición misma del derecho de propiedad. Bastante ausencia de lógica hay en esa creencia porque meditando un poco sobre las consecuencias de una intervención de tal naturaleza, llegamos a conclusiones completamente distintas. Mientras la propiedad está al arbitrio particular, sin fuerza legal que obligue al propietario a hacer de ella una verdadera riqueza, de que pueda disfrutar él y disfrutar la sociedad, la propiedad va creando un privilegio de unos pocos y la miseria general de los asociados. Mientras el derecho de propiedad es omnipotente porque ningún poder puede moderarlo y hacerlo útil, el goce de la propiedad no pasa de satisfacer necesidades individuales. Así, cuando no hay motivos que puedan considerarse de utilidad pública, de acuerdo con la significación jurídica de esta frase, puede haber una manifiesta necesidad social que haga justa la expropiación; y si la propiedad no se limita con este derecho social, graves situaciones, que podrían ser resueltas, permanecerían irresueltas en perjuicio común, por estar sometida la sociedad al derecho individual.

Reconocer que la sociedad tiene derecho a que la propiedad llene una función en beneficio suyo, es a nuestro modo de ver no sólo una garantía para la sociedad sino para el mismo propietario, que se ve urgido de crear y protegido efectivamente por el Estado, que tiene interés en protegerlo por su labor productiva en beneficio de la colectividad.

Cuando analicemos los derechos individuales y sus consecuencias, tendremos oportunidad de referirnos al derecho de propiedad. Por ahora para terminar el análisis de la propiedad como función social, quiero establecer lo relativo al problema de la expropiación.

La expropiación es en sí misma una limitación del derecho de propiedad, impuesta en beneficio de la necesidad social. Dentro de nuestro anterior régimen constitucional, el constituyente no hizo propiamente una declaración de este derecho social, puesto que sólo lo admitió en el artículo 4o. del Acto Legislativo No. 3 de 1910, por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, mediante mandamiento judicial y previa indemnización al propietario, lo que jurídicamente no significa expropiación, como lo afirma el doctor Tascón, sino un cambio de propiedad.

Por otra parte los motivos justificativos de la expropiación eran simplemente los de interés público, reducidos por la ley a ciertas necesidades, como construcción de hospitales, ferrocarriles, cárceles, cementerios, plazas, calles, iglesias, etc., quedando por fuera motivos igualmente fuertes, o sea, los de utilidad social, más imperativos y generalmente justificativos de la expropiación.

De suerte que en el régimen constitucional anterior no podía haber la expropiación, en su valor jurídico, puesto que el derecho de propiedad estaba fundado en la Declaración de los Derechos del Hombre, que hace de la propiedad un derecho inviolable y sagrado, del cual no puede ser privado el individuo sino cuando la necesidad pública lo exige y previa indemnización.

Pero modificado el concepto de la propiedad para hacer de ella una función social, tal como lo hemos visto, la expropiación alcanzó su verdadero sentido en la reforma constitucional de 1936, que siguió en sus disposiciones el pensamiento de las constituciones modernas.

Introdujo como motivos para la expropiación, a más del interés público, el interés social, cuyo alcance es sin duda alguna mayor, ya que comprende necesidades económicas más apremian-

tes, de más difícil solución y de más graves consecuencias para el orden social del país.

Admitido por la reforma que la propiedad es función social que entraña obligaciones, lógicamente la expropiación se justifica por motivos de orden social. En ello están interesados el orden social, las necesidades económicas del pueblo e inclusive la misma soberanía, como nos lo ha demostrado Méjico con la expropiación de la industria del petróleo.

En materia de indemnización, la reforma conservó el sistema anterior, pero autorizando para en determinados casos, no hacerse previamente o no reconocerse, con las formalidades que la misma disposición constitucional señala.

Entrañará un desconocimiento de la propiedad la expropiación sin indemnización?

Aunque así aparece si se considera el derecho de propiedad como el inviolable derecho individual, realmente no entraña ese desconocimiento. A este respecto pueden plantearse varios casos, los cuales fueron densamente estudiados por la Comisión de Reformas Constitucionales de la Cámara de Representantes:

Si una persona es expropiada parcialmente y por causa de las obras que determinaron la expropiación, la parte no expropiada se valoriza hasta cubrir con este mayor valor la parte expropiada, no hay por parte del Estado un desconocimiento de su propiedad, ni esa persona ha sufrido perjuicio económico con la expropiación.

Si una persona es expropiada en forma completa, pero su propiedad no está en explotación ni prestando a la sociedad servicio alguno, se justifica la expropiación, puesto que la propiedad no está llenando misión alguna.

Esta manera de interpretar la función de la propiedad no es, como se ha creído, al ser traída a nuestra constitución producto de teorías comunistas, sino el resultado lógico de la concepción moderna del derecho público, ya cristalizado en fórmulas precisas en casi todos los países civilizados.

Citamos a propósito algunos artículos de constituciones extranjeras, que nos hemos permitido tomar de la obra del doctor Tascón:

“La constitución alemana de 1919 dispone lo siguiente:

“Artículo 156. La propiedad está garantizada por la constitución. Su contenido y sus límites son fijados por las leyes...”

“La propiedad entraña obligación. Su uso debe ser igualmente en el interés general”.

“La Constitución de Yugoslavia de 1921, dice:

“Artículo 37. Se garantiza la propiedad privada. De la propiedad emanan obligaciones. El uso de la propiedad no debe perjudicar a los intereses de la colectividad. El contenido, la extensión y la limitación de la propiedad privada serán regulados por la ley”.

La expropiación por causa de utilidad pública es admitida sobre la base de la ley, mediante una indemnización equitativa”.

“La de España de 1931, dice:

“Artículo 44. Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la constitución y a las leyes”.

“La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las cortes”.

“Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.....”.

INTERVENCION ECONOMICA

El artículo 11 del acto legislativo número 1 de 1936, establece:

“El estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y 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.

Parágrafo. Las leyes que se dicten en ejercicio de las facultades que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara”.

Esta disposición establece claramente la intervención del Estado con el objeto de organizar la vida económica nacional, controlando los factores esenciales de la producción y vigilando la actividad particular en todos los ramos de la economía y de la industria.

Como observación general cabe afirmar que este artículo es el complemento de los dos artículos ya comentados, puesto que

con él se expresa la función social de la propiedad, considerada ya no en su forma territorial sino en su moderna forma de capital y de trabajo.

Este artículo, dice la comisión de reformas constitucionales de la Cámara de Representantes en su exposición de motivos, "instituye la intervención económica del Estado, resuelve con un criterio justo de solidaridad social, las candentes luchas entre el capital y el trabajo, y asegura la defensa de un gremio tan importante en la economía nacional, como es el de los consumidores, que hasta hoy han vivido absolutamente desamparados del poder público, abandonados a la codicia cruel del especulador incontronable".

En el anterior régimen constitucional, no teniendo el Estado más que la función jurídica de garantizar el ejercicio de los derechos individuales, mal podía existir una disposición como la que comentamos, que entraña una intervención positiva del Estado en las actividades del capital y trabajo, puesto que la libertad para estos dos factores eran el fundamento de nuestro régimen de derecho, el uno como libertad de propiedad y el otro como libertad de trabajo, derechos ambos inviolables.

La introducción de este artículo nuevo entraña una completa revolución en nuestro régimen de derecho privado, puesto que las dos libertades fundamentales en que se basa ese régimen quedan controladas y orientadas por el Estado.

Anteriormente las relaciones entre el capital y el trabajo, entre el productor y el consumidor, quedaban sometidas al sistema jurídico de nuestro derecho civil, en el que la libertad de propiedad y la libertad de contratación, hacían de aquellas relaciones, actividades puramente individuales, actos civiles de arrendamiento y compraventa, sin que el Estado tuviera derecho a intervenir para determinar lo relativo a salario, condiciones de vida, asistencia, etc., para el trabajador, ni lo relativo a calidad de la producción, precio, etc., para los efectos del consumo.

Dentro de nuestro anterior sistema, tanto el derecho público como el derecho privado, en las relaciones jurídicas, no reconocían la división social en clases, determinada por la economía, presentándose por esa universalización de la persona humana, el desarrollo del derecho en la forma como lo anota Radbruch:

"Las ideas burguesas de igualdad y libertad jurídica formal constituyen los pensamientos básicos de su derecho patrimonial.

No reconoce agricultores, trabajadores manuales y fabricantes, empresarios, obreros y empleados, sino sólo sujetos de Derecho pura y simplemente, sólo "personas" y considera a estos como absolutamente libres. Cada cual está solo obligado a aquello a lo que él mismo se ha obligado, por libre decisión. El mundo jurídico entero es concebido como un tejido de obligaciones recíprocas aceptadas voluntariamente; como una red de contratos libres; como un gran mercado único, en el cual todo puede convertirse en mercancía".

"La libertad contractual es uno de los pensamientos básicos del Derecho Patrimonial; el otro consiste en la libertad de propiedad, esto es, en la libertad de gobernar a capricho, con pleno arbitrio, sobre los objetos de la propiedad, lo mismo durante la vida, que después de la muerte".

Para estimar la manera como se desarrolla la vida jurídica dentro de este orden de ideas, no dudamos en traer a este trabajo algunos conceptos del mismo autor:

"La libertad de contratación y la de propiedad no son compatibles entre sí, pues la propiedad privada unida a la libertad de contratación significa, ya no solo un poder sobre las cosas sino además un poder sobre los hombres; y que la libertad de contratación es libertad, ciertamente, para aquel que posee este poder, pero en cambio impotencia para aquel contra quien se dirige. El propietario puede esperar hasta que el trabajador se le dirija aceptando por fin el salario que se le ha ofrecido; puede aguardar hasta que el arrendatario se conforme con las condiciones que quiere imponerle; hasta que el prestatario le solicite el préstamo al interés que le señale; la otra parte, en cambio, se halla cohibida, coaccionada de hecho a aceptar las condiciones que se le dicten. A la propiedad privada la llamamos capital, en cuanto que concede, no sólo un poder sobre cosas, sino también sobre hombres. La libertad de contratación ligada a la libertad de dominio, constituye la base jurídica del sistema capitalista. La esencia de una ordenación jurídica de matiz social, consiste por el contrario, en que impone limitaciones a la libertad de contratación y deberes a la propiedad en interés de la persona que resulta mas débil económicamente".

La introducción a nuestro régimen constitucional de la disposición que comentamos, entraña una verdadera revolución en nuestro sistema jurídico, como que con ella el Estado viene a ser órgano activo de un nuevo derecho, o sea, del derecho económico.

Comprende esta intervención tres fenómenos de las relaciones económicas, en los cuales el Estado no tenía ingerencia alguna en el anterior régimen constitucional.

Intervención en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción.

Esta intervención del estado en la industria con el fin de racionalizar la producción hay que entenderla como una de las funciones económicas más importantes del Estado y como una de las más decisivas para el cabal desarrollo de la riqueza nacional. Decir que el Estado interviene para racionalizar la producción no es otra cosa que reconocer la obligación en que está el Estado de procurar que las industrias y empresas sean explotadas de acuerdo con las exigencias económicas del país, atendiendo a la capacidad de éste para determinadas industrias, evitando la anarquía en el desarrollo de la producción que ocasiona la miseria social y estanca el desarrollo de la producción, controlando que la producción corresponda efectivamente a las necesidades del consumo, y, en suma, que el país tenga una economía organizada técnicamente. Con esta intervención el Estado controla el capital para evitar la superproducción de mercancías inútiles, para evitar la competencia ruinosa y para lograr que los efectos producidos alcancen la elaboración que sus fabricantes anuncian para ellos. Al mismo tiempo con esta prerrogativa, el Estado estimula la producción, atrae el capital a industrias y empresas nuevas y logra, dentro de un armónico plan de economía nacional la estabilidad económica necesaria.

Se objeta que el Estado, atendidas nuestras condiciones de desarrollo social y económico, no está en capacidad de realizar esta intervención en la producción, afirmándose que países de más vigoroso desarrollo no han logrado que el Estado cumpla esta misión. Sin embargo no es valedera la objeción porque en nuestras condiciones actuales, el Estado sí puede racionalizar la producción, al menos parcialmente y en las industrias y empresas más fuertes de la Nación. Querer que en breve plazo el Estado logre una intervención completa en este sentido es imposible y absurdo. Pero a medida que las circunstancias vayan haciendo visibles las más apremiantes necesidades en la producción, el Estado podrá ir orientándose de acuerdo con esas necesidades.

Intervención por medio de leyes en la explotación de indus-

trias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la distribución y consumo de las riquezas.

Esta forma de intervención, complemento necesario de la que acabamos de estudiar, tiende a que el Estado oriente su actividad a un control en cuanto a la forma, manera y condiciones en la distribución y consumo de la riqueza. Atiende con esta facultad a que la economía nacional irrigue con la producción todas las secciones del país; a que lleguen a todas las clases sociales los productos necesarios para su subsistencia y normal standard de vida, y, especialmente a que en las relaciones económicas de la producción, no sea el consumidor la persona desamparada, carente de apoyo por parte del Estado, a quien el productor, mediante hábiles artificios industriales o comerciales, obligue a carecer de lo necesario o a pagar con exceso los productos que consume.

Con esta intervención el Estado hace desaparecer esa relación directa entre productor y consumidor, anteriormente colocados en un régimen de derecho privado, con la consiguiente inferiorización del consumidor, para colocarse en medio de ellos y equilibrar esas relaciones, haciendo que el productor no abuse del consumidor, que la producción no se concentre en el monopolio y que a cada hora esté garantizado el consumidor en la satisfacción de sus necesidades económicas.

También a esta forma de intervención se ha hecho la objeción que atrás apuntamos. Por nuestra parte, con relación a ella, continuamos creyendo que el Estado alcanzará paulatinamente el logro de esta racionalización en la distribución y consumo de las riquezas.

Intervención del Estado en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Es esta la tercera forma de intervención económica que contempla el artículo a que nos referimos.

Sin duda alguna constituye esta forma de intervención la manera más fácil de lograr la llamada justicia social y también, la manera de evitar que la degradación económica de una clase llegue a los extremos de provocar el desquiciamiento de un orden político.

La intervención del Estado para lograr que el trabajador goce de una justa retribución en su trabajo y se le asista convenientemente por parte del patrón, no es en realidad de difícil realiza-

ción puesto que todo se reduce a los problemas fundamentales del trabajo en cuanto a salario, asistencia social por despido, enfermedad, incapacidad, etc., y a asistencia de su familia en caso de muerte, cosas que ya se han logrado relativamente y que podrán llevarse a feliz término por la introducción en nuestras leyes de algunos estatutos de trabajo que establezcan el salario mínimo y algunas otras garantías indispensables.

Pero a esta forma de intervención hay que darle un alcance mayor, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 17 del acto legislativo número 10. de 1936, que declara que "el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado". Por tanto habrá de ir hasta garantizar no sólo la asistencia social a que nos hemos referido, sino el trabajo mismo evitando el cierre de empresas, de industrias, de explotaciones en general, o tomando a su cargo el Estado esa explotación, con el fin de asegurar la existencia del trabajo, como obligación social.

Es interesante anotar que el trabajo intervenido por el Estado, sitúa al trabajador en una relación con el patrón perfectamente distinta a la en que estaba situado dentro del régimen anterior, cuando el trabajo en el régimen civil constituía un contrato de arrendamiento, concibiéndose de manera aberrante que el trabajo, como en los tiempos de la esclavitud feudal no fuera más que el servicio prestado por el hombre, y el hombre una cosa con esa capacidad para el trabajo.

Sustituído este concepto y considerado ya como una obligación social y protegido por el Estado, el esfuerzo del hombre se dignifica y se hace suficiente para su subsistencia, porque despojado de esa absoluta libertad de contratación, no está al arbitrio de otra parte más poderosa y de consiguiente, en igualdad de condiciones con el capital.

No sabemos hasta donde podrá el Estado llevar su intervención para dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho, pero es lo cierto que examinando el proceso de la producción, la justicia social debería ir más allá de la seguridad del trabajo, de la asistencia social, etc., hasta lograr que el trabajador tuviera en la producción una justa participación, de acuerdo con el trabajo prestado.

Todos los países civilizados del mundo han orientado últimamente el derecho público hacia una interpretación social y económica, a que nosotros nos aproximamos con las nuevas disposiciones

nes constitucionales. Como punto de comparación y por considerar que la organización Soviética es en sus disposiciones legales la de mayor avance social, me permito copiar algunas disposiciones de la Constitución de la U. R. S. S., en relación con la intervención estatal en el trabajo.

“Artículo 118. Los ciudadanos de la U. R. S. S., tienen derecho al trabajo, es decir el derecho a que se les asegure un empleo, remunerado de acuerdo con su calidad y cantidad”.

“El derecho a trabajo está garantizado por la organización socialista de la economía nacional, por el constante desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad soviética, por la eliminación de las posibilidades de una crisis económica y por la eliminación de la cesantía”.

Artículo 119. Los ciudadanos de la U. R. S. S., tienen derecho a descanso y reposo”.

“El derecho a descanso y reposo le está garantizado por la reducción de la jornada diaria de trabajo a la gran mayoría de los trabajadores a siete horas, el establecimiento de vacaciones anuales con estipendio pagado para los trabajadores manuales y empleados y por la amplitud de la red de casas de salud, hoteles de recreo y clubes puestos a disposición de los trabajadores”.

INTERVENCION SOCIAL

Esta forma de intervención es parte integrante de la intervención económica. Si queremos tratarla separadamente es más que todo con el objeto de hacer una fácil distribución de la materia, para mayor claridad y mejor comprensión.

La reforma constitucional establece la intervención social del Estado en varias materias, comprendidas en los Artículos 12, 14, 16 y 17, principalmente, del Acto Legislativo No. 1o. de 1936.

Para los fines de este estudio sólo nos referiremos a los tres últimos artículos, por considerarlos de mayor trascendencia social y como complemento necesario de la intervención económica, ya analizada.

Empezaremos por la asistencia pública.

Dice el artículo 16 nombrado, que corresponde al Art. 39 de la C. N. en su nueva codificación:

“La asistencia pública es función del Estado. Se debará prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, están físicamente incapacitadas para trabajar.

La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado”.

Entraña esta disposición el franco reconocimiento de que la vida social está fundada sobre un régimen de solidaridad humana y que por lo mismo, la sociedad está en el **deber** de atender a las necesidades de las personas, cuando por sí o por otras personas, más directamente obligadas, no puedan llenarse estas necesidades.

Se inspira la asistencia social como función del Estado en la existencia de un derecho nacido de la sociedad para con el individuo, que como miembro de la colectividad, después de haber contribuido con su esfuerzo al progreso común, cae en desgracia y se halla privado de recursos. Y se obliga el Estado a esa asistencia como que él representa los intereses de la sociedad y a su cargo está el cumplimiento del derecho.

Naturalmente que la asistencia tiene los límites que la disposición señala. No ha de ser prestada por el Estado sino cuando la persona está físicamente incapacitada para trabajar y otras personas no están obligadas a asistirla.

Lo primero porque el trabajo es una obligación del individuo para con la sociedad y la sociedad no está en la obligación de asistir a quien pudiendo cumplir su deber no lo cumple. Lo segundo, porque habiendo una organización familiar y una organización social del trabajo, están más directamente obligadas la familia o la empresa en que la persona ha trabajado, que el Estado.

La asistencia social tiende a llenar el mayor vacío de la vida organizada de un país, que no puede abandonar a sus miembros a la caridad pública que aunque en veces inspirada en nobles principios cristianos, entraña la mayor descomposición social y motivo de humillación personal, para quien se ve obligado a recurrir a este sistema de subsistencia.

Abandonar al hombre impotente económicamente a la bondad de los individuos, por la no existencia de un deber social, es, sin duda alguna, el desconocimiento de un orden de justicia y de solidaridad.

Sin llegar a los extremos de Faure ni a la amargura de Kropotkine en el examen de la caridad como fuente de alivio para la indigencia, tenemos que convenir en que es más humano y más noble que el individuo sea asistido por el Estado y no por los particulares a título de caridad. La personalidad humana no se relaja con la primera forma de asistencia, y en cambio, con la segunda, se destruye el valor moral del hombre, se le inferioriza y se le hace amarga la existencia. Es muy distinto para una persona verse asistida por derecho a verse asistida por caridad.

Aunque no podríamos llegar a afirmar rotundamente con el último autor citado que "la caridad es sencillamente un crimen social", ni que ella entraña "una indignidad del que la hace, una bajeza del que la acepta", porque estimamos que la caridad es el resultado de un estado de cosas, en que apenas el hombre trata con nobleza de resolver una situación, sí estamos de acuerdo con él en que la caridad no tiene por qué existir en una sociedad bien organizada.

Es al Estado a quien corresponde la asistencia social y lograda por él, la justicia alcanza un sentido más amplio y el derecho una verdadera interpretación.

PROTECCION AL TRABAJO

Lo dispuesto en el Art. 17 del Acto Legislativo No. 10. de 1936, correspondiente al artículo 40 de la C. N., que declara que "El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado", huelga comentarlo, puesto que ya lo hicimos en otro lugar.

La intervención que surge de este artículo tiende a garantizar un orden de trabajo, por el aspecto económico, y por el aspecto social a hacer del esfuerzo humano una verdadera capacidad. Abre, asimismo, amplias perspectivas para que el Estado asegure al trabajador con amplias garantías, impuestas a quienes utilizan la energía del trabajador, y abre camino para hacer una técnica organización del trabajo por todos los aspectos.

En materia de educación pública los Estados modernos se orientan decididamente a crear una cultura, organizada y dirigida por el Estado, con el fin de obtener el mayor nivel intelectual y el mayor aporte de esa cultura al desarrollo de la nacionalidad, procurando al mismo tiempo, que la educación cumpla su cometido democráticamente, es decir, en todas las capas sociales, para que no se convierta en privilegio y en causa de explotación para los más.

Para cumplir esos propósitos educativos el Estado colombiano, por medio del Art. 14 del Acto Legislativo que comentamos, correspondiente al Art. 35 de la C. N., quedó capacitado para orientar la educación pública al cumplimiento de los fines sociales y obtener la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

Con el nuevo criterio de la constitución, quebrantado el absolutismo de la libertad individual que antes informara nuestro derecho, la educación adquirió el carácter de función social, por parte del Estado, de obligación social por parte del individuo, haciéndose la enseñanza obligatoria en su grado primario, hasta donde lo determine la ley, y manteniéndose la educación, en todos sus grados bajo la suprema inspección y vigilancia del gobierno, así sea pública o privada.

La intervención que el Estado puede ejercer en la educación y la orientación social que a ella puede darle es, sin duda alguna, el más franco avance en la democratización de la cultura.

Para apreciar ese avance tenemos que considerar retrospectivamente el estado de la educación en Colombia y darnos cuenta de las causas de nuestro estancamiento espiritual.

Teníamos educación pública y privada. Pero para esa educación el Estado no tenía otra deber que el de suministrarla, gratuitamente cuando era primaria, y organizarla y dirigirla, en todos los grados, de acuerdo con la Religión Católica.

Esa cultura no tenía una orientación técnica ni tendía a llenar una función social, puesto que el Estado estaba desvinculado moralmente del problema educativo y supeditado en forma intolerable por autoridades eclesiásticas.

“La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica. La instrucción primaria costeada

con fondos públicos será gratuita y no obligatoria", disponía el Art. 41 de la Constitución de 1886.

La disposición transcrita permite comprender que la educación era una función de más trascendencia para la Iglesia que para el Estado, y que éste no tenía interés alguno en que la cultura fuera patrimonio social. Semejante situación, provocada por el indiferentismo del Estado, dio como resultado que la cultura se concentrara en unos pocos y que la población, en su casi totalidad, quedara desamparada espiritualmente, postergada y en un nivel de increíble analfabetismo.

Por otra parte, dentro del régimen constitucional anterior, la educación profesional y secundaria, atendida privadamente, sin que el Estado se percatara del rumbo que a la cultura se daba, no prestaba mérito para fundar en ella el armónico desarrollo intelectual del país, de acuerdo con las exigencias modernas.

La reforma constitucional estableció:

"Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia, de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley".

Armonizando los principios de la libertad personal con los intereses generales de la sociedad, la reforma constitucional, consecuente con el criterio general que la informa de hacer del Estado un organismo responsable de las actividades sociales, trajo a nuestro sistema educativo, los dos conceptos más importantes de la cultura: su obligatoriedad, su contenido social.

El primero, como lo hemos visto, para la educación primaria suministrada por el Estado, en forma gratuita.

El segundo con la supervigilancia oficial en la educación de todo grado, pública o privada.

Uno y otro sólo buscan cumplir que la cultura se universalice hasta donde sea posible y que la educación que se dé a los educandos, tienda a que ellos sean formados científicamente, con criterio tal, que la sociedad se aproveche de sus conocimientos, con miras al bien general.

"A nuestro parecer—dice Duguit—no ofrece la menor duda el derecho del Estado a imponer a todos un *mínimum* de instruc-

ción. El Estado no puede hacer ley de ninguna índole capaz de estorbar el libre desarrollo físico, intelectual y moral del individuo. Y es evidente que el Estado no viola este principio al imponer a todos un *mínimum* de instrucción, toda vez que esta instrucción es la condición misma del desarrollo de la actividad individual. Por otra parte, si el padre de familia tiene derecho de elegir libremente los maestros que da a su hijo, es precisamente porque tiene el deber de asegurarle la instrucción y de velar por su desarrollo físico, intelectual y moral. Por consiguiente, al establecer la instrucción obligatoria, el Estado no hace más que dar una sanción positiva a una obligación que el derecho impone al padre de familia".

Siendo casi imposible que el Estado asuma en forma total la obligación de dar a los asociados la instrucción necesaria, por entrar ese monopolio una completa negación de la libertad, para conservar ésta y al mismo tiempo asegurar los fines sociales de la cultura, la reforma consignó la intervención del Estado en la educación imponiendo la supervigilancia del gobierno en ella, lo que, dado nuestro grado de desarrollo social, es suficiente para el normal progreso de la educación.

Esta intervención por parte del Estado que no cae en el extremo que nos ofrecen los países totalitarios de querer conformar la mentalidad de las generaciones que se educan, a los principios políticos del Estado, tiene una sana misión, de proyecciones exclusivamente culturales y sociales.

El estado va a intervenir, "en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos", porque las modernas orientaciones de la educación pública, que nó las necesidades políticas, son las que reclaman la intervención.

La educación o instrucción de un pueblo no tiene ya el simple significado de desanalfabetizarlo, entendiéndose por ello la enseñanza de nociones elementales, constitutivas del primer grado de instrucción; e igualmente la educación profesional no tiene actualmente el egoísta contenido de independizar al individuo dotándolo de ciertos conocimientos académicos.

Hoy la educación, considerada en su grado primario, va más allá de la antigua misión pedagógica. La escuela tiene la misión de despertar la vida intelectual del niño, orientar las capacidades que posea, infundirle un concepto de su personalidad, corregir sus ta-

ras, sus impulsos, y en fin, modelar el alma del niño para preparar un perfecto hombre moral. Y cumple la escuela esa misión, no con la enseñanza sistematizada de ciertas nociones, exclusivamente médica, etc., para la cual necesita el estado intervenir permanentemente, procurando que los maestros lo sean realmente, que las escuelas llenen las exigencias higiénicas, que haya médicos escolares, etc.

En cuanto a la educación vista en sus más altos grados, el Estado está en la obligación de supervigilarla, para procurar una orientación científica, una verdadera formación intelectual, como que los profesionales que se formen, no van a servirse de sus conocimientos para el sólo provecho personal, sino que la sociedad va a utilizarlos, a emplearlos, y serán los asociados los que carguen las consecuencias de una incompetente educación profesional.

Por último, el Estado tiene que intervenir en la educación para ver de hacer de ella un instrumento adecuado para la formación técnica de los hombres. Esto con el objeto de aprovechar todas las capacidades, cuyo rendimiento, según concepto de la nueva pedagogía, depende de la orientación vocacional.

Comparando las disposiciones constitucionales en materia de educación, que ya hemos citado, encontramos que la reforma logró no sólo la intervención para los fines que hemos analizado brevemente, sino que alcanzó, por otra parte, recuperar la soberanía civil del Estado, mermada gravemente con la Constitución de 1886 y el Concordato, que daban mayor ingerencia a la Iglesia que al Estado en materia de educación.

Pero la manera como logró el legislador este cometido, sin caer en exageraciones doctrinarias, sino guiado por el más claro criterio de independencia civil, evitó la reaparición de la pugna entre la Iglesia y el Estado, de la cual tenemos dolorosa experiencia.

Sobre este problema no quiero hacer mayores comentarios, y he querido simplemente enunciarlo, como que es parte fundamental de la reforma. Quiero sí decir que la independencia reconquistada por el Estado, en materia educativa, no conduce al implantamiento de la escuela laica, porque el principio de independencia civil hay que armonizarlo con el de libertad de conciencia consagrado en la Constitución.

La reforma, en este aspecto, salvó el peligro de la educación confesional, pero dejó incólume la libertad de pensamiento, que no sólo tolera la educación religiosa, sino que la prohija y respeta.

GUSTAVO RENDON G.