

EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

Jorge Humberto Botero A.

INTRODUCCION

Como vamos a tratar de la Intervención del Estado parece que deba decirse, antes que nada, qué se entiende por "Estado" y qué por "Intervención".

Haciendo caso omiso de las ideologías políticas, el estado se presenta como un fenómeno de poder; como "Imperium" sobre los individuos; ese poder, al menos en su mecánica corriente, no asume características de fuerza física; más bien prefiere manifestarse por medio de una vinculación ideal, utilizando normas jurídicas. Tal poder, prevalido ya de un sistema normativo superior a cualquiera otro, se ejercita hacia un fin; y esto de un modo inexorable, porque la imposición de un poder no orientado hacia algo resulta inconcebible. Definimos, pues, al estado, como aquel poder social predominante que se reviste de normas jurídicas en la persecución de sus objetivos.

De consiguiente, el estado así concebido no puede ser otra cosa que un estado interventor, en cuanto que su imperio implica, necesariamente, una "intervención" en el fuero individual. Sin embargo, el término "Intervención del Estado" tiene en la terminología política de Post-guerra, un sentido restringido: designa a aquella forma de organización estatal, que abandonando los cauces del viejo liberalismo,

nó acepta permanecer indiferente ante los problemas de la comunidad, sino que por el contrario, se impone como su más urgente misión, asumir un papel dinámico en las tareas sociales, con el fin de que los elementos indispensables para la óptima realización de la persona humana se difundan cada vez más, y para que esa conquista sea duradera.

Se propone no un estado entendido como "sustancia consciente de sí misma", ni como forjadura o ariete de la nación en su proceso expansionista; esas entelequias son hoy desuetas porque al desatar fuerzas irracionales que no lograron controlarse después, comprobaron su ineptitud para orientar el destino de la sociedad. Repudiamos al estado totalitario, omnipresente, dispensador de todas las gracias y juez implacable de la más leve infracción a sus preceptos. Eliminando la responsabilidad e iniciativa individuales, se destruye la personalidad humana. En la entrega apasionada y plena del militante facista, se advierte como el culto del estado es la religión laica de nuestro tiempo sentida a la manera terrible y desesperada del antiguo testamento o la reforma protestante.

Importa un estado funcional, apto para realizar la tarea concreta que nos interesa: la tarea del desarrollo económico. Y quien alude, en los tiempos que corren, a desarrollo económico, dice referencia a una planificación técnica de los recursos, a la elaboración de programas de índole general, al implantamiento de una científica escala de prioridades; en una palabra: a la Intervención del Estado.

Tal estado, actuando bajo el régimen de legalidad o estado de derecho, que impide hasta donde es posible prever, el uso del poder por fuera de los derroteros trazados, sería un régimen de arraigo popular y democrático, así tuviera que prescindir de algunas instituciones liberales clásicas, incompatibles con una dirección central de la economía y de la distribución de la plus valía social.

Aspecto Orgánico de la Intervención.

Hemos afirmado que la misión del estado moderno es la del desarrollo económico y que ella se cumple mediante una intensa intervención del ente político estatal. Empero, los mecanismos tradicionales de ejercicio del poder público resultan hoy insuficientes; se precisa una redistribución de competencias que acentúe la función gubernamental o ejecutiva y reste importancia a los cuerpos de legislación colegiada. Esta necesidad que con un criterio realista nadie se atrevería a poner en duda, ha sido agudamente controvertida por quienes piensan

que la aminoración de las facultades concedidas a los parlamentos, implica un retroceso en la lucha contra la arbitrariedad. Además, el viejo prejuicio, según el cual toda unificación de poder que no responda al rígido postulado de la separación de los poderes públicos es de naturaleza corrupta, ha impedido, al menos en nuestros países de América, el fortalecimiento del estado.

Aquí carecemos de organismos técnicos y expeditos, no sujetos a los avatares de la inestabilidad administrativa, sacrificada en aras de la rapacidad por el botín burocrático. Como bien lo anota Gunnar Myrdal "Es una queja común en todos los informes sobre los problemas del desenvolvimiento de los países subdesarrollados, informes que abundan ahora en las publicaciones y archivos de las agencias internacionales, que uno de los principales obstáculos al desarrollo radica en el estado de la administración pública: ya que ésta es ineficaz, mal preparada y con frecuencia corrompida". (Citado por Carlos Restrepo Piedrahita. Ponencia para primer debate del acto Legislativo 1/66.)

Por oposición, hemos mantenido un Parlamento dotado por la Constitución de amplias facultades, que, como lo comprueba la historia Nacional de los últimos 30 años, ha permanecido estático, sin la menor oportunidad de influir en la realidad social. Es que el Parlamento se queda a la zaga cuando no se trata ya de discernir el número y el alcance de los "Derechos del hombre y del ciudadano", o de enjuiciar a los adversarios luego de fenecida la contienda civil de turno. Ahora las preocupaciones del estado versan acerca de asuntos mucho más complejos: moneda, crédito, comercio internacional etc. Y en el recinto parlamentario —hay que reconocerlo— lo que juega es la pugna personal entre los oradores y la confección de discursos plenos de demagogia y resentidos de superficialidad. Las discusiones y controversias deben realizarse en el seno de comisiones técnicas, poco numerosas y cuyas recomendaciones sean puestas en vigencia con la celeridad que los problemas exigen.

En la actualidad se asiste a un paulatino fortalecimiento del poder decisorio, urgido por la vastedad de las cuestiones públicas que es forzoso atender. La teoría constitucional y política se ha encargado de dar respaldo jurídico a este apremio de las circunstancias. Así por ejemplo el tratadista Italiano Paolo Biscaretti expresa con acierto: "La función ejecutiva se extiende bastante más allá de lo que dé a entender su denominación ya que no se ciñe a abarcar las diversas actividades realizadas para ejecutar las leyes, sino también, y más especialmente, indica toda la compleja y multiforme actividad desarrolla-



da, sin interrupciones, por el estado para alcanzar los propios fines inmediatos y concretos.

En el mismo sentido el doctor Carlos Restrepo Piedrahita manifestó recientemente: "El estado planificador para el desarrollo inevitablemente determina, por razones técnicas, que el ejecutivo sea el agente al cual se imputan las tareas de previsión, de formulación y de ejecución de la política de desarrollo y por esa razón está dotado de facultades especiales como las relativas a planes y programas y a gastos públicos que sin duda acrecientan cuantitativa y cualitativamente la función gubernamental". (Ponencia citada).

Así las cosas, resulta apenas lógico que el país se haya mantenido durante un largo período de su vida institucional, regido por un mecanismo que el constituyente del 86 consideró como de excepción utilizable tan sólo en los críticos tiempos de la guerra entre naciones o de subversión interior. Don Miguel Antonio Caro y sus colegas constituyentes de aquel entonces, no previeron, no pudieron prever, la transformación de un país agrícola y feudal, dotado de un presupuesto exiguo y encargado de los mínimos servicios de policía, obras públicas y justicia, en el país que hoy es, cuando el ámbito de su actuación crece con el vertiginoso aumento de las necesidades de la comunidad. Mal podrían funcionar en la actualidad los resortes de poder creados a fines del siglo XX para regular fenómenos tan diversos.

Ha sido a través del régimen jurídico del estado de sitio o invirtiendo al gobierno de facultades extraordinarias por el congreso, la única manera de realizar la escasa y frecuentemente ineficaz obra de gobierno que se ha hecho en Colombia. Y cuando de tarde en tarde se expide por el trámite ordinario alguna ley de importancia, casi con certeza ella ha sido propuesta por el gobierno, haciendo uso de la facultad de iniciar el rito legislativo que la Constitución le confiere. Por esto se impone imperiosamente la tarea de otorgar a la rama ejecutiva del poder público de instrumentos legales suficientes para actuar sin embarazo, reduciendo el congreso a las labores del control político de la administración.

Estas ideas que apenas en los últimos años han venido a difundirse entre nosotros, hace mucho tiempo que son de tráfico corriente en otras latitudes. A principios de siglo el insigne tratadista francés Maurice Hauriou escribía en su obra "Principios de derecho público y constitucional" lo siguiente: "Las materias gubernamentales, esencialmente nuevas porque surgen bajo la presión de los acontecimientos, y siempre urgentes porque interesan a la unidad y salvación del

estado, no puede esperar, para recibir solución, a que se deliberen las leyes con el tiempo que esa operación requiere. El funcionamiento político del estado se presenta con los caracteres de un gobierno, por la decisión ejecutiva rápida que, transcurrido el momento de urgencia, podrá someterse a la confirmación de la ley pero que, mientras tanto, vale por sí misma”.

Los enunciados teóricos precedentes han tenido cabal aplicación en el derecho positivo de los países avanzados, como lo comprueba un ligero examen de su normas fundamentales.

La constitución francesa de 1958, que fue la reacción de aquel país para solucionar la anarquía engendrada por los excesos del parlamentarismo, ha limitado la iniciativa de los miembros del parlamento en un triple sentido:

A) El primer ministro puede vetar los proyectos de ley cuando de su aprobación se derive un aumento de las cargas públicas.

B) El gobierno puede oponerse a todo proyecto de ley que a su juicio usurpe la facultad reglamentaria que le es propia.

C) Los proyectos de ley presentados por el gobierno tienen prioridad en el orden del día de la cámara.

Como si esto fuera poco, el parlamento tiene la obligación de decidir, en el plazo perentorio de 60 días a partir de la fecha de su presentación, de los proyectos de leyes de orden financiero puestos a su consideración por el gobierno. Y si transcurridos esos 60 días la corporación no ha resuelto, el gobierno pondrá en vigencia el proyecto por medio de un simple decreto ejecutivo.

Describiendo la situación actual de Francia el profesor Manuel García Pelayo dice: “Las atribuciones legislativas del parlamento son francamente limitadas. La constitución define aquellas materias que son objeto de regulación por la ley, y por tanto de competencia legislativa del parlamento, estableciendo taxativamente que todas las materias no enumeradas sean reguladas por vía reglamentaria” (Manuel García Pelayo: Derecho Constitucional Comparado).

En la Gran Bretaña, que es quizás el único país del mundo con una estable institución parlamentaria, el sistema bicameral ha sido abolido, tal como lo recomiendan los técnicos, despojando a la Cámara de los Lores, en el decurso de una larga evolución, de toda autoridad política efectiva.

El genio inglés ha consistido en hacer grandes transformaciones en la vida política manteniendo, para soslayar oposiciones y conflictos, la

misma estructura formal. El funcionamiento de las instituciones está allí estrechamente unido con la disciplina en el seno de los dos únicos partidos que participan en la lucha por el control del poder. El partido de gobierno, que por definición es el mayoritario, vota en el parlamento sus programas y, por esa condición de mayoría, las impone. Interesa llegar al gobierno y una vez en él, el poder de legislar viene por añadidura. El jefe del partido triunfante, que según la costumbre debe ser nombrado Primer Ministro por el Rey, ordena a sus diputados en la Cámara de los Comunes qué se vota y qué se repudia; y su autoridad no es disentida sin pagar el precio de la excomunión. Aquel que ose rebelarse queda proscrito de las filas del partido y rechazado de las adversarias.

A pesar de que teóricamente los comunes tienen plena iniciativa en la legislación, nunca se aprueba un proyecto si no es propuesto, o al menos consentido, por el gobierno. Con tal fin el ejecutivo dispone, además, de pleno control en el orden del día en la Cámara y, por lo tanto, está en capacidad de alterarlo cuando desea que se omita discutir un asunto que no le interesa, o cuando quiere forzar el pronunciamiento sobre otro que le conviene.

El Parlamento queda convertido así, en un organismo meramente fiscal del gobierno pero, insistimos en ellos, investido de un poder decisivo que es nominal. Y cuando el gobierno no logra imponerse, el gabinete entra en crisis, el Primer Ministro renuncia y una nueva elección de representantes a la cámara restablece el equilibrio.

El derecho constitucional de la Unión Soviética sorprende por su rigidez formal; la clásica doctrina de la separación de los poderes públicos se halla consignada en la constitución con todo rigor: el poder de legislar corresponde en exclusividad, al Soviet Supremo de la URSS que es un clásico parlamento bicameral. Elegido por éste funciona el Presidium del Soviet Supremo de la URSS., que es una especie de jefatura colegiada del estado, encargada, entre otras funciones, de interpretar las leyes vigentes, promulgar decretos, realizar consultas populares etc. El poder ejecutivo real pertenece al Consejo de Ministros de la URSS., en donde tienen asiento los primeros vicepresidentes del consejo de ministros y los jefes de los departamentos técnicos más importantes, como el presidente del consejo de economía nacional, el presidente del comité para asuntos de la construcción y el presidente del comité para asuntos del trabajo.

Ante mecanismos tan complejos parece extraño que la Unión Soviética haya logrado realizar la intrincada obra de gobierno que se re-

quiere para convertir uno de los países más atrasados de Europa, en una potencia internacional de primer orden. Aparte del régimen de partido único que elimina de raíz el problema de la oposición y la lentitud que ésta engendra, la razón jurídica del fenómeno no es otra que el paulatino debilitamiento del Soviet Supremo, reemplazado por el Presidium en la tarea de legislar. El Soviet de hoy es un organismo de segunda categoría que sólo se reúne para dar su ulterior asentimiento a las leyes ya elaboradas por el Presidium.

Acogiendo todo este acervo doctrinario hacia el fortalecimiento del poder gubernamental, que se manifiesta unánime salvo las peculiaridades de cada ordenamiento, nuestro proyecto de reforma constitucional actualmente en curso, dispone que corresponde al gobierno nacional la iniciativa en la expedición de las siguientes leyes: las que regulan el presupuesto, las que establecen los planes y programas a que deba someterse el fomento de la economía y los planes de obras públicas que deban realizarse, las que determinan la estructura de la administración pública, fomentan las empresas útiles o benéficas y elaboran las normas generales sobre crédito, deuda pública, cambio internacional y aranceles. Al congreso no le queda más que aprobar o rechazar, sin siquiera gozar de fuerza suficiente para imponer modificaciones no admitidas por el gobierno.

Hay otra importantísima prerrogativa: el presidente puede hacer la manifestación de urgencia en la evacuación de un proyecto de ley y si las cámaras no resuelven dentro de ciertos plazos que la norma contempla, el gobierno se arroga la facultad de ponerlo en vigencia.

EVOLUCION DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN COLOMBIA

En el seno de la constituyente convocada por el Dr. Rafael Núñez para elaborar la constitución que protocolizaría el fracaso del liberalismo radical, fue notable la influencia de Dn. Miguel Antonio Caro y ello permitió que el pensamiento escolástico, originariamente estructurado por Sto. Tomás, y luego desenvuelto por la Iglesia, se tradujera en normas positivas. Según esta doctrina las instituciones civiles se justifican por su orientación hacia el bien común. Corresponde al estado aportar las condiciones materiales necesarias para que los hombres no hallen entrabado, con la penuria, la orfandad o la miseria, el camino que los conduce al encuentro con Dios: sumo bien y máxima aspiración del cristiano. Es lícito rebelarse, aun con la fuerza de las armas, contra aquel poder terreno que traicionando su misión, pretenda obje-

tivos diversos a los señalados por la recta inteligencia, iluminada por el espíritu Santo, como deseables para toda la comunidad. Consecuencialmente, en caso de conflicto entre el bien público y el bien privado aquel debe imponerse. Y esto fue, precisamente, lo que quedó consignado en la carta del 86 para servir de primer punto de referencia a la filosofía del intervencionismo de estado en Colombia.

El acto legislativo de 1918 estableció que la ley podría revisar y fiscalizar las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transporte y conducciones; también podría hacerlo respecto de la profesión de abogado para exigir títulos de idoneidad. La creación del Banco de la República en 1923 es, en cierto modo, una medida de índole intervencionista inadmisibile para la clásica ideología liberal.

Pero fue la reforma de 1936 la que marcó un viraje importante en la concepción del estado colombiano. Se estableció en aquel entonces, que las autoridades están estatuídas no simplemente para cumplir funciones de policía sino "para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares". Siguiendo el pensamiento de León Duguit, el constituyente consideró que la propiedad es una función social y que, por lo tanto, su ejercicio no es incondicionado y pleno como lo permite el código civil: involucra; impone obligaciones. La titularidad jurídica de la propiedad es respetada por el estado a condición de que cumpla con esa obligación social; de lo contrario será desconocida. Y para hacer efectivo este postulado, lógico es que el estado pueda intervenir la explotación de las industrias públicas y privadas en cualquiera de los momentos del ciclo económico: producción, distribución o consumo. Añadió también la norma que tal intervención propendería, muy fundamentalmente, por la protección de las clatrabajadoras, que han sido a lo largo de nuestra historia, las menos favorecidas en el repartimiento de la riqueza.

Desenvolviendo el espíritu de la reforma se expidió la ley 200/36, conocida como ley de tierras, que estipuló la reversión al dominio público de aquellas propiedades rurales que no fueran adecuadamente explotadas en un lapso de 10 años. Por desgracia, este estatuto no tuvo aplicación práctica. Para su cabal realización eran indispensables organismos capaces de ejercer, en todo el territorio nacional, una vigilancia permanente sobre la utilización de las tierras y vías jurídicas expeditas para provocar la reversión. 25 años después, con la ley 135/61 que creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, se han venido a cumplir, así sea con timidez y lentitud, los trámites conducentes hacia una verdadera modificación en la estructura del agro Colombiano.

En los momentos en que se discutía la reforma del 36, los círculos políticos de la nación se enfrascaron en aguda controversia. Se tachó a ésta de destruir las bases mismas de la organización social, de vulnerar los principios democráticos que informan nuestra tradición, de conducir al país por los senderos del caos y la anarquía. En fin, se hicieron tantos y exacerbados ataques que se le dió al constituyente del 36, por el fenómeno de retroverso, una amplitud de miras de que en realidad carecía.

Se pretendía salvar, mediante oportunas concesiones, el estatus imperante desde los inicios de nuestra vida autónoma. La libertad de empresa, el mercado de libre concurrencia, la competición sin trabas, seguían plasmadas en el orden jurídico. Y cuando esos principios fallaban en algún lugar, el estado podría intervenir, pero su intervención debería ser supletiva a la del individuo y mantenida únicamente el tiempo indispensable para retornar a la normalidad.

A nadie se le ocurrió que la intervención estatal se desarrollará mediante un estado que primigeniamente, no a modo de sucedáneo de la iniciativa privada, se embarcará en un régimen de empresa pública o mixta sobre los medios esenciales de producción y sobre un complejo de servicios públicos paulatinamente ampliados. O si estos propósitos se tuvieron en ciernes, la evolución posterior de la república ha contrariado la intencionalidad de la constitución.

En su mensaje al Congreso homogéneo que expidió la reforma y refiriéndose a la nueva estructura de la propiedad rural, el gobierno dió a conocer las pretensiones y alcances de ella, diciendo: "Tal como lo disponen nuestras instituciones actuales el gran propietario, el mayor latifundista colombiano es el estado. Y la propiedad privada de la tierra carece, en la gran mayoría de los casos, de un título perfecto, que examinado a la luz de una jurisprudencia abstracta, no diera lugar a un juicio de reversión hacia el estado. Técnicamente, pues, nos encontramos frente a la alternativa jurídica de definir la nación hacia una orientación socialista, o de revalidar los títulos de propiedad, purificándolos de imperfecciones. El gobierno ha adoptado esta última ruta. El proyecto de régimen de tierras no tiene otro propósito que el de fundamentar la propiedad, organizándolo sobre principios de justicia, y resolver los conflictos a que ha dado lugar la vaguedad litigiosa de los mismos".

El carácter restringido y accesorio que la intervención tuvo en los autores de la reforma —gobierno y congreso— ha sido reafirmado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. A propósito de

la ley 125/37 que estableció un régimen avanzado de intervención en la industria bananera, nuestro más alto tribunal al declararla inexecutable en aspectos fundamentales dijo: "El fin de la institución de la expropiación en Colombia es el de favorecer el interés social y no el de convertir el estado en subrogatario de las actividades de la industria privada. Por eso en el desarrollo del precepto constitucional sobre intervención de las industrias no puede comprenderse la facultad de expropiar los bienes muebles o inmuebles de las empresas, porque los fines de la intervención están claramente definidos en la constitución y entre ellos, como se ha dicho, no figura la de expropiar para adquirir la propiedad por el estado" (fallo de sep. 4/39, citado por Néstor Pineda en "Jurisprudencia Constitucional de la Corte Suprema de Justicia").

En el pensamiento de los Magistrados de la Corte no aparece, pues, claro, que el fortalecimiento de la propiedad pública comporta, en el supuesto de un estado capaz, un interés público o social que hace lícita la expropiación sin desbordar los linderos que la constitución establece.

Retornemos al aspecto orgánico o procedimental. El constituyente del 36, todavía adepto al sistema parlamentario mantenido en todo su vigor, dispuso que la intervención procedía "por mandato de la ley". Y con esto se entendió la ley formal que proviene del Congreso. Se trataba, según la interpretación predominante, de que en materia de intervención el Congreso no pudiera delegar sus funciones en el ejecutivo, no quedando a este, como también fue sostenido, ni siquiera el poder reglamentario. Y esta interpretación dió al traste con el intervencionismo, porque pretender que el Congreso estuviera en capacidad o disposición de expedir normas jurídicas exhaustivas, normas que comprendieran todos los casos y ante las cuales se limitara el gobierno a ejecutar, era pretender lo que política y técnicamente es imposible.

En la reforma de 1945, lo que había sido apenas una interpretación, quedó corroborado con fuerza legal. El artículo 4º del acto legislativo número I prohibió que la intervención pudiera ejercerse mediante autorizaciones otorgadas por el congreso al ejecutivo. De este modo, la única intervención que es viable en la actualidad, respetando la Constitución es la que proviene de ley emanada del Congreso. Y si se añades a lo anterior el régimen de 2/3 partes a que estamos sometidos y que es casi imposible de obtener, hay que concluir que el principio clave del estado moderno, el principio del intervencionismo, es válido, desde el punto de vista jurídico, pero inaplicable, consultando la realidad.

El proyecto de reforma que el gobierno ha propuesto a las últimas sesiones del Parlamento, dotará al estado de vías jurídicas ágiles para realizar un programa intervencionista de vastos alcances. La redistribución de competencias entre los órganos del poder público que aquí mencionamos, implica una síntesis bastante acertada de las experiencias de otros países más adelantados que el nuestro en la solución de parecida problemática.

CONCLUSION.- Las normas y las instituciones no resuelven, por sí solas, ningún problema político o social. Ellas son apenas instrumentos de trabajo para los grupos y partidos que controlan el poder. La historia de Colombia está plagada, precisamente, de fórmulas y declaraciones doctrinales que han permanecido, como reyes de burles, condecoradas en las constituciones sin involucrar una consecuente actividad del estado que haga, en verdad, el cambio.

La función social de la propiedad privada, el cumplimiento de los deberes sociales del estado y los particulares y el principio de la intervención estatal, han de ser desenvueltos con intensidad y amplitud mucho mayores. La reestructuración de la economía nacional, para incrementar la producción y redistribuir el ingreso, son justas exigencias que nadie podrá desconocer. Y si las clases que detentan el poder no realizan el cambio, permaneciendo indiferentes a la desigualdad social, terminarán por desatar con su conducta la violencia de los oprimidos que buscan la justicia. De aquella posibilidad sangrienta no quiero ocuparme.