

T.-D
188

1

TESIS DE GRADO

INTERVENCION ESTATAL

ROCIO BOSSA CASTILLO

SCIB
00018545

CARTAGENA - COLOMBIA

1. 9 7 9

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

EXAMINADORES:

DR. JUAN ROVERO JIMENEZ

DR. ALVARO ANGULO BOSBA

PRESIDENTE DE TESIS:

DR. FABIO MORON DIAZ

PRESIDENTE HONORARIO:

DR. SIMON BOSBA LOPEZ

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

"LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA -
LOS CONCEPTOS EMITIDOS EN ESTA TESIS,
TALES CONCEPTOS SE CONSIDERAN PROPIOS
DE SU AUTOR". (Art. 83 del Reglamento)

CARTAGENA-COLOMBIA

1.979

A MIS PADRES Y HERMANOS, AMIGOS IRRENPLAZABLES CUYO APOYO Y CARIÑO HAN SIDO INSUPERABLES.

Rocio Orosa Castillo

INTRODUCCION

Mediante la presentación del trabajo titulado "INTERVENCIONISMO ESTATAL", cumplo con la obligación que me impone El Estatuto de la Facultad de Derecho, como requisito previo para la obtención del título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas, meta final de mis estudios en forma aparente.

Sin embargo, no es simplemente esa obligación de orden impositivo lo que me indujo a realizar el trabajo anunciado, sino particular y especialmente el interés que despertó dicho tema, durante mi etapa de estudiante, por su complejidad e innegable influencia en todos los sectores de la vida nacional.

El estudiante de Derecho tiene la gran oportunidad de escoger - de entre una vasta gama de temas específicos, uno en forma particular con el objeto de realizar un esfuerzo, y luego del análisis estrictamente legal, doctrinal y jurisprudencial, poder exponer sus propios criterios, los cuales muy a pesar de ser modestos, no dejan de tener por ello un gran valor, toda vez que constituyen un gran paso dentro de la vida.

He querido verter en las páginas siguientes un cierto conocimiento acerca del Intervencionismo Estatal y su organización, conocimientos que obtuve a través de mi tránsito por las aulas de Nueva

tra "Alma Mater" aunadas a lecturas y estudios realizados por iniciativa propia.

Me pretendo por ello, hacer una obra extensa y de detalle, ni menos brindar un recetario para la solución de problemas que puedan surgir de una intervención estatal. Sólo me interesa hacer conocer de una manera objetiva, en qué consiste el Intervencionismo de Estado y la forma como está consagrada en Nuestra Constitución Nacional.

La Intervención del Estado en la vida económica de los países, no es tema exclusivo de las ciencias del Derecho, sino que su contenido toca con una serie de ciencias afines con esta. En efecto, la economía, la Planificación, etc., hacen suyo el estudio de esta cuestión. El derecho trata solamente de explicar y aplicar, con normas obligatorias este nuevo enfoque de la estructura y contenido del Estado Moderno.

Pensar hoy día, en la existencia de un Estado no intervencionista es como negar la existencia plena de una realidad constante.

El Estado liberal murió y dió paso a la nueva concepción, eso es, el Estado Intervencionista cuya finalidad es la de salvaguardar, precisamente con su intervención, los derechos de la sociedad en su totalidad. No es posible, predicar la intervención estatal únicamente como favorecimiento a las clases menos afortunadas. Elle incumbe tanto al pobre como al poderoso.

Ha cumplido una tarea. Estoy satisfecho de ello y espero satisfacer los requisitos de que hablé inicialmente.

CAPITULO I

EL ESTADO

La palabra "estado" tiene origen italiano; según los autores, proviene de la expresión "lo stato" utilizada por los Embajadores de las Repúblicas Italianas durante el Siglo XX. Inicialmente se quiso señalar con ellas las funciones de un determinado gobierno; más tarde se indicó los gobernantes encargados de ejercer dichas funciones. Por último se incluyó también en tal noción el territorio donde esos gobernantes dirigían sus actividades. De esta manera la palabra "estado" llegó a significar el sistema de las funciones públicas organizadas y de los órganos que actúan en un territorio determinado.

El Estado es un fenómeno histórico y social sometido a un cambio permanente en sus formas. En cada época y en armonía con el grado de civilización y de cultura de un pueblo, habrá nuevos planteamientos sociales, políticos y jurídicos, que necesariamente refluyen en su orientación.

Sus formas no se estrofican, como la humanidad tampoco permanece estacionaria.

Dentro del concepto de Estado, se advierten sus componentes fundamentales que van modificándose en armonía con las necesidades económicas, sociales y políticas, pero sin perder su continuidad histórica.

A. Origen Sociológico

En el transcurso de toda su historia, la humanidad ha conocido sólo tres formas fundamentales de organización social, distintas por completo entre sí, por los principios orgánicos en que se basan.

La primera forma se basa en las relaciones de parentesco - de sangre y su manifestación elemental es la GENS. La sociedad primitiva no conoce la organización territorial, que es muestra de una sociedad política desarrollada. En ella no hay lugar para la coerción de parte del poder público o estatal.

Su estructura descansa por entero en la opinión pública y - en los usos y costumbres establecidos. No existe idea alguna de los derechos y deberes de la persona; tanto los unos como los otros son ejercidos por la colectividad. Sólo cuando la propiedad privada alcanza su grado máximo aparece la noción del acto personal.

La segunda forma de organización social, es la sociedad política basada en la noción territorial y en el principio del poder del Estado. Como consecuencia de la desintegración de la Gens aparece una sociedad escindida en hombres libres y -

esclavos, en ricos y en pobres; es una sociedad desgarrada por contradicciones irreductibles.

La tercera forma de organización social es la sociedad comunista, donde el progreso de la colectividad es en ella - condición para el desarrollo armónico y en todos los senti- dos del individuo.

En el régimen gentilicio no existían las condiciones para el predominio de unos sobre otros; la base económica de di- cho régimen era la propiedad común sobre la tierra y los - demás medios de producción. La tierra era trabajada conjun- tamente. La comunidad de intereses era el cimiento sobre - el que se asentaba la vida social. El pueblo o sea la Gens, poseía la primacía sobre la propiedad, al igual que la su- premacía en todos los órdenes de la vida. No existía aún la soberanía política ni se conocía la noción correspondiente, puesto que el poder político va unido a la división de la - sociedad en clases y al predominio de una clase sobre las - otras.

A medida que las fuerzas productivas se desarrollan, en las entrañas del régimen gentilicio se opera un proceso de des- composición del mismo, que se transforma en una formación - nueva, opuesta a la comunidad primitiva.

M

A consecuencia del desarrollo de todos los ramos de la producción (ganadería, agricultura, oficios manuales domésticos) la fuerza de trabajo del hombre iba haciéndose capaz de crear más productos que los necesarios para su sostenimiento. También aumentó la suma de trabajo que correspondía diariamente a cada miembro de la gens, de la comunidad doméstica o de la familia aislada. Era ya conveniente conseguir más fuerza de trabajo y la guerra le suministró: - los prisioneros fueron transformados en esclavos. Dadas todas las condiciones históricas de aquel entonces, la primera gran división social del trabajo y por consiguiente la riqueza, y al extender el campo de la actividad productora, tenía que traer consigo necesariamente la esclavitud. De la primera gran división social del trabajo nació la primera escisión de la sociedad en dos clases: señores y esclavos.

Los representantes y los órganos máximos de poder del régimen gentilicio son el SACHÉM o caudillo militar, el CONSEJO integrado por los ancianos de la gens y por los elementos nobles aristocráticos, y la ASAMBLEA POPULAR, a la que en realidad correspondía el poder supremo. El poder público se fundía con el pueblo. Estos mismos elementos in

tegrantes del régimen gentilicio, de órganos de la voluntad popular que eran, se convierten en instrumento de dominio - como consecuencia de la escisión de la sociedad en clases, se convierten en órganos estatales.

Así pues, al desarrollarse la sociedad en clases, el poder del pueblo, lo mismo que su libertad y su trabajo, se ven sometidos a la soberanía del SACHÉM, quien al correr de la historia se convierte en monarca.

La época de la civilización se diferencia radicalmente de la barbarie, es decir, de la época en que predominan la - gene y el régimen de la comunidad primitiva, en que la civilización es el producto de la lucha de clases, que a su vez trae consigo la aparición del Estado, que es la organización específica que sirve de vínculo general de la sociedad civilizada.

Tenemos pues, que el Estado no se formó por error, ni tampoco es fruto del azar, sino que es producto de la necesidad histórica.

Sociológicamente, las dos grandes células que dieron lugar a la aparición del Estado son: 1) Régimen gentilicio y 2) Comunidad rural.

1. Régimen Gentilicio

La gens, la familia y la comunidad son las tres formas que constituyen la base del régimen comunal primitivo.

Los sociólogos han demostrado irrefutablemente que la gens es la célula social primigenia, y que la comunidad alcanza cierto grado de desarrollo. La familia es anterior a la gens.

La gens es el conjunto de parientes unidos por vínculos de sangre, que procedan de un antepasado común (real o imaginario) y que lleven el mismo nombre gentilicio. El régimen gentilicio existe desde el estado del salvajismo hasta la civilización y dentro de él, como elementos característicos, nos encontramos con las dos formas primeras del desarrollo histórico de los hombres: el salvajismo y la barbarie.

La organización gentilicia no constituye una forma estática e inmutable de existencia del género humano; es - vivió también sometida a modificaciones y recorrió determinados escalones o fases de desarrollo.

Es, ante todo una unión económica que se plantea tareas comunes. La producción, la distribución, y el consumo. Se encuentran bajo la vigilancia general y la dirección

de la comunidad gentilicia. La comunidad de la posesión y la utilización de los bienes es el rasgo característico del régimen gentilicio. La gens es una colectividad específica, una organización de personas en la que la célula primaria de la sociedad no es el individuo sino el conjunto de los miembros. Los componentes de la organización gentilicia disfrutaban en común en un principio de todos los bienes muebles e inmuebles; más tarde este disfrute en común se restringe a los bienes inmuebles. Cada miembro de la sociedad goza del derecho a pedir a la sociedad que le conceda todo cuanto necesite para asegurar su existencia.

Rasgos distintivos del régimen gentilicio son la ayuda y la defensa mutua y el derecho a elegir los sachems, es decir los jefes y los caudillos militares.

La organización gentilicia era profundamente democrática. A la cabeza de la gens había un Consejo integrado por todos los adultos, hombres y mujeres, el cual elegía y sustituía a los jefes y caudillos. La autoridad de los primeros era puramente moral: no disponían de ningún medio coercitivo o "poder" gubernamental en el sentido ulterior de la palabra.

Los jefes no se distinguían para nada en un principio.

del resto de la población. La circunstancia de que fueran llamados a dirigir el proceso social de producción y distribución no los eximia de la participación personal y directa de la caza, las faenas agrícolas y demás trabajos. Todos los miembros de la sociedad gozaban de derechos idénticos y de una plena igualdad económica y vivían en las mismas condiciones. El Consejo de Jefes, que dirigía los asuntos públicos, se limitaba a dar cumplimiento a la voluntad de la gens. Dicho consejo nació el mismo tiempo que la gens era una corporación electiva.

El crecimiento de la población y la aparición de la propiedad privada sobre la tierra, truen a la vida la ASAMBLEA DEL PUEBLO, que se convierte en una de las instituciones fundamentales de gobierno de la sociedad. El Consejo de Jefes se limitaba ya a preparar y presentar a la Asamblea los proyectos sobre los asuntos más importantes relativos a la comunidad y la Asamblea decidía definitivamente sobre ellos. Tal organización social puede ser denominada gobierno de tres poderes a saber CONSEJO PREPARATORIO, ASAMBLEA POPULAR Y JEFE MILITAR.

Por lo tanto, los elementos fundamentales que dan lugar

a la sociedad política, a sus órganos de gobierno y de dirección, se gestan en el seno del régimen gentilicio primitivo. Las tres instituciones fundamentales a que antes hicimos alusión se hallan siempre presentes en todos los momentos y en todas las épocas combinadas de una u otra manera y presentando unas u otras modificaciones.

El desarrollo del cambio, la división del trabajo y la aparición de la desigualdad entre los diversos grupos, trae consigo, espero, la decadencia de esta organización, que se muestra incapaz de satisfacer las nuevas demandas de la sociedad. La organización gentilicia, que antes descansaba en las relaciones personales, en las relaciones de parentesco de sangre y que, en el fondo era una organización social, se va reemplazada por la organización ESTATAL.

Las funciones de la primera basadas en el derecho gentilicio, pasan a nuevas corporaciones, que ostentan un carácter territorial y que se apoyan en la desigualdad económica, es decir, en el principio de "class".

La sociedad griega por ejemplo, después de atravesar por el régimen gentilicio, se eleva a la forma siguiente

te de convivencia mediante la creación de la Sociedad Política o Estado.

A consecuencia de los avances de la agricultura, la ganadería y las industrias, gradualmente se van acrecentando los elementos aristocráticos de la sociedad. Esta es la causa principal de los trastornos que se ven arrastrados los atenienses en el transcurso del período siguiente. El caudillo militar adquiere en este tiempo gran influencia y poderío.

Bajo el régimen gentilicio habían sobresalido gradualmente familias privilegiadas. El poder, en virtud del principio de la herencia, es conservado por los linajes más nobles o queda adscrito a ellos dentro de la organización estatal que se ha ido gestando.

El nuevo régimen social e diferencia del gentilicio se basaba en la propiedad privada y en la división de clases. Esto indica que la división del trabajo había alcanzado ya un grado muy considerable.

Así se produjo una contradicción entre la sociedad gentilicia y el Estado.

Mas tarde operó en Grecia, una nueva organización estatal en la que el régimen gentilicio se encuentra

desintegrado y cuya característica principal es que el poder social se halla separada de la masa del pueblo.

A la comunidad gentilicia sucede la comunidad rural y pasamos enseguida a comentar su organización:

2. Comunidad Rural.

La comunidad rural o "aldeas" es segregada de la gens y se convierte en una célula social independiente. La gens constituye la forma inicial en la historia de todos los pueblos.

Cuando pasa a la vida sedentaria, comienza a dedicarse preferentemente a la agricultura y se integra en poblados, los cuales, en su evolución, atraviesan por distintas etapas. Esa evolución de la comunidad rural, que arranca de la comunidad gentilicia, se halla sujeta a una ley perfectamente determinada.

Todos los pueblos conocen en su desarrollo histórico unas mismas etapas. El régimen de la comunidad primitiva, la comunidad familiar y la comunidad rural son fases a las que siempre se ha encontrado sujeto el devenir de los hombres.

La comunidad rural aparece como consecuencia de la de

sintegración de la comunidad gentilicia y conserve sus pervivencias del régimen de que procede.

Es la forma social de la agricultura primitiva. El cultivo en común y la posesión comunal de la tierra son - la continuación lógica de los trabajos colectivos y de las formas comunales de posesión que encontramos entre los pueblos cazadores y nómadas. Después de la caza y de la pesca en común, del pastoreo en común y de los trabajos en común para quemar los bosques, para el riego de los campos, para la construcción de canales y la regulación de los ríos, el siguiente paso en cuanto al trabajo en común lo constituye el laboreo conjunto de las tierras.

Según MARX: " La comunidad rural es la forma transitoria de la propiedad en común a la propiedad privada ".

En la comunidad gentilicia los recursos necesarios para la vida no son obtenidos separadamente por cada miembro de la sociedad, por su cuenta y riesgo, sino que los consigue la colectividad en común.

La comunidad es la dueña de todos los bienes muebles e inmuebles.

Existe la propiedad de la gens y de la tribu, pero no

se de la propiedad individual, puesto que en esta fase del desarrollo la persona no ha sobresalido aún de la colectividad, por la cual es absorbida.

Ahora bien, al correr del tiempo, al perfeccionarse los instrumentos de trabajo, el esfuerzo individual llega a adquirir determinado valor. Lo que ha sido producido mediante el trabajo de determinada persona es propiedad de esta, le pertenece. Por lo tanto, lo primero que aparece es el concepto de propiedad sobre los bienes muebles. El primer tipo de propiedad es el que afecta a las áreas, a los instrumentos de trabajo, a los objetos de adorno y a los vestidos.

La propiedad sobre los artículos producidos se desprende de la idea de la propiedad sobre los instrumentos empleados para fabricarlos. Esta última propiedad, a su vez descansa en el trabajo invertido en la producción de la herramienta.

La comunidad rural presenta un dualismo, al apoyarse en dos principios opuestos: La propiedad colectiva y la propiedad privada. La tierra es poseída en común por toda la comunidad; es distribuida entre los componentes de ésta, cada lote es trabajado individualmente y los

frutos obtenidos pasan a ser de propiedad personal del cultivador. Este dualismo prueba el advenimiento de una nueva época en la que, bajo determinadas condiciones, se produce la desintegración de la comunidad y el triunfo del principio individual, del principio de la propiedad privada.

La comunidad rural es a la vez, la transición de la sociedad basada en la propiedad en común a la sociedad que se asienta en la propiedad privada.

Características de esta forma de propiedad son la agrupación de personas no unidas con vínculos de sangre, como ocurre en el régimen gentilicio, la desaparición de los principios vigentes en el régimen de la comunidad primitiva, donde imperaban normas comunistas, y su sustitución, por lo menos a medias, por principios individualistas, por los principios de la propiedad privada, que se manifiestan en el cultivo individual de la tierra y en la apropiación del producto del trabajo personal.

B. Noción Jurídica del Estado.

Las diversas teorías de los autores acerca de lo que es el Estado concuerdan en lo fundamental, es decir, que el primer hecho resultante de la existencia de una sociedad sobre un territorio, con necesidades comunes, es el de darse instituciones en cuya virtud surgen el poder que regula el derecho y procura el bienestar general.

El Estado está integrado por tres elementos que son: Nación, Territorio y Gobierno.

1. Nación

Se dice que el Estado es la nación organizada, por eso se admite que una de sus más importantes características es su capacidad para satisfacer las necesidades generales por medio de servicios públicos y que la administración pública es la manifestación primordial de la autoridad.

Según "DUGUET", la Nación es el medio en que se produce el fenómeno del Estado.

"RENAN", nos dice que es "un alma, un principio espiritual. Dos cosas que, en verdad, en el fondo sólo son una y que constituyen ese alma. Una pertenece al pasado; la

otra al presente. Una es la posesión en común de un nutrido legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, el propósito de beneficiar en común, el patrimonio que se recibió indiviso. La Nación, al igual que el individuo, es el resultado de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios, de abnegaciones. Tener gloria en el pasado, una voluntad común en el presente, haber realizado juntos grandes progras, desear realizar otras, he ahí la condición esencial para constituir una Nación^a.

Entre los elementos integrantes de la Nación, podemos mencionar unos de carácter material o físico y otros de orden inmaterial.

Pertenecen a los primeros, el pueblo, o sea la agrupación de individuos y el territorio, y a los segundos, la religión, la cultura, el idioma, las tradiciones y los anhelos comunes.

Pasemos a estudiar en qué consiste cada elemento.

a) La Raza

El factor raza es para muchos de primordial importancia en la composición de la nacionalidad. La aplica-

ción de una tesis absoluta en tal sentido, es imposible, pues ni aún en los casos en que algún Estado ha pretendido identificarse con la unidad racial, - se ha logrado demostrar el hecho de que la población del país corresponde a esa afirmación.

Es verdad que la identidad o la similitud racial influyen grandemente en el fenómeno general de la NACIÓN, en cuanto los vínculos de origen y de sangre, unidos a la tradición, costumbres, idioma y religión completan una estructura sumamente sólida para satisfacer las aspiraciones comunes y alcanzar los anhelos del porvenir. Los numerosos ejemplos que la historia ofrece de pueblos que se mantienen unificados por la raza a través de las vicisitudes, confirman la importancia de ese factor con respecto al hecho - de que una nación se define tanto mejor si la raza es una misma o si hay estrecha relación de raíces en su formación.

Pero por otra parte, es notorio que un conglomerado de diversas razas también puede adquirir caracteres de racial estabilidad nacional y de comunidad de intereses tan positiva y creciente que en vez de ser obstáculos para la unidad de aspiraciones y la soli

deridad en la satisfacción de las necesidades genera-
las, las estimula y acrecienta hasta puntos semejan-
tes o superiores de los que han alcanzado los pueblos
de uniformidad racial.

La población es, desde luego, el elemento primordial
de la idea de Nación. La identidad, la diversidad de
razas, son cuestiones que deben examinarse en cada -
caso según la fuerza que el hecho represente en los
intereses y aspiraciones comunes.

b) La Religión, El idioma, la Tradición, las Costumbres.

Estos son elementos que la población ha adquirido por
obra del tiempo, de sus sentimientos, sus creencias,
sus esfuerzos y sus hechos heroicos, un conjunto de -
vigorosos vínculos a menudo profundamente hincados en
la conciencia colectiva, que unen a los hombres en-
tre sí y los disponen a permanentes sacrificios y a
realizar aspiraciones imprevisibles de alcanzar y que
se convierten en la razón de ser de una nacionalidad.

Sin embargo, no siempre hay unidad religiosa. Las li-
bertades de cultos y conciencias, reconocidas hoy en
la mayor parte de los países de la tierra, dan campo

a que dentro de una misma nación se profesan diferentes religiones.

El idioma es elemento primordial de cultura y supervivencia de los pueblos. Es uno de los medios más efectivos de labor política y social. Pero quizá debido a la importancia que los propios grupos sociales dan al idioma se presentan casos numerosos en que una nación sólidamente organizada está compuesta de partes diferentes de población que hablan lenguas distintas.

La tradición y las Costumbres son bases singularmente apreciadas desde el punto de vista administrativo. -

El gran volumen de intereses positivos que dan origen a la organización política de un país y a su marcha administrativa, parten precisamente del pasado de un pueblo cuyas luchas, glorias, sufrimientos, afectos y sentimientos forman algo así como la obra indestructible que a todos pertenece y a todos impulsa progresivamente hacia el futuro.

c) El Territorio

Se considera que una población pueda sobrevivir indefinidamente aún sin poseer un suelo sobre el cual fi-

jarse y mantenerse a lo largo de los siglos.

Si hay una raza, religión, idioma, tradiciones y - costumbres se dice que existe una Nación, así no - tengan un territorio donde establecerse.

Ni las persecuciones, ni el ostracismo, ni los desplazamientos, ni las deportaciones en masa han logrado romper los vínculos de ninguna Nación ni modificar el proceso natural de sus ideas y sus sentimientos. Al contrario, en los tiempos recientes se han visto surgir como un milagro del pasado pequeñas nacionalidades que reclaman sus fueros raciales y culturales y aún sus derechos a un territorio. Aparte de estos ejemplos, está el de los judíos, que, incrustados en la vida de casi todos los países, se han conservado casi intactos en aquello que les es propio desde el principio de los tiempos conocidos.

Pero si una Nación se ha establecido milenariamente sobre un territorio y allí ha desarrollado sus capacidades dejando de generación en generación, obras y bienes, espirituales y materiales, es indudable - que el territorio cobra extraordinaria importancia

dentro del estricto concepto de Nación.

Nos referimos al territorio sobre el cual sentó primeramente sus plantas un pueblo; el que ha penetrado en la inteligencia y en el recuerdo del hombre - hasta identificarse con su propia existencia, desde el nacimiento hasta la muerte: el suelo que es hogar, campo de trabajo, paisaje permanente que deja en los ojos impresiones inconfundibles y únicas: tierra de cada uno y de todos en común, que ha sido defendida con dolor, sangre y catástrofes muchas veces. Territorio tan propio y usado que lo relacionamos con todo lo que constituye la patria.

Sería equivocada la tesis si se refiriera al territorio que tiene como propio un Estado y además el que reclaman de otras naciones como espacio vital. Es decir, que cuando se afirma que el territorio es sustancia, elemento constitutivo de una Nación, se excluye por lógica razón la tendencia expansionista, que es ajena y contrapuesta al sentimiento de que la Nación está formada por gentes que conservan y defienden el suelo que es suyo, pero no ambicionan el de los demás. El territorio conquistado crea el problema contrario: despoja a un pueblo que no desaparecerá como Nación y

mantendrá su derecho a volver a ser soberano dueño -
de lo suyo.

No se toma de la misma manera el elemento "autoridad"
si se quiere definir con claridad sociológica lo que
es una Nación. La autoridad es ya una cuestión que -
aparece en el campo político y jurídico, como prime-
ra manifestación orgánica del conglomerado social.

De ahí que si bien es cierto que el concepto de auto-
ridad no hace parte integrante del gran concepto ge-
neral de la nación, sin embargo, no es posible pres-
cindir de él cuando se supone que hay un conjunto de
necesidades colectivas cuyas fuerzas intrínsecas pro-
duce la voluntad común de satisfacerlas y que para -
ello entra como primer factor, la presencia de una -
autoridad a la cual se sujetan los asociados y por -
cuya acción se hace efectiva la obediencia a las le-
yes comunes.

2. El Territorio

El territorio del Estado es el ámbito espacial sobre el cual se ejerce su soberanía.

Bajo el concepto de territorio se comprende el suelo, - el mar territorial y el aire.

Se encuentra delimitado por fronteras que pueden ser: artificiales y naturales. Las naturales son las constituidas por factores geográficos, como cordilleras, ríos, lagos.

Todos los Estados pretenden delimitar su territorio por medio de fronteras naturales dada la seguridad que ellas implican.

A falta de elementos geográficos que sirven de base a las fronteras naturales, se acude a las artificiales.

El territorio juega un importantísimo papel en su formación del Estado y vale citar la célebre frase del Geopolítico VICTOR COUSIN, quien dijo: "Dadme el mapa de un país, su configuración, su clima, el curso de sus aguas, sus vientos, y toda su geografía física; dadme sus productos naturales, su flora, su geología y me encargaré de indicar "a priori" cuál será el tipo de hombre de ese país y qué cometido tendrá atribuido ese país en la his-

toria, no de una manera accidental sino necesariamente, no en una época, sino en todas ellas".

3. Gobierno

El Estado es pues la Nación jurídicamente organizada en un territorio determinado. Si ella es una pluralidad de individuos con comunidad de vida, el Estado es esa misma sociedad ordenada por el derecho que se convierte en elemento unificador de los sectores sociales.

Podemos considerar que el Derecho actúa sobre la Nación para producir el Estado, no de una manera arbitraria, - sino que consulta sus fuerzas, anhelos e ideales. El Estado es pues, la suma de sociedad y derecho. El Derecho sin Estado, está inerte, el Estado sin Derecho, es pura coacción.

Los individuos integrantes de una sociedad al sufrir - esta la acción del derecho, pueden ser llamados nacionales y consiguientemente ciudadanos; los vínculos sociales adquieren la denominación de vínculos estatales; - los dirigentes toman el nombre de gobernantes y los dirigidos el de gobernados; el poder social se torna en - poder estatal y las relaciones de subordinación se con-

vierten en las importantes relaciones entre el Estado y el individuo.

El Estado viene a ser una explicación del fenómeno social del poder.

Los gobernantes ponen en movimiento un poder que no es personal sino del Estado, a cuyo ejercicio la colectividad puede imponer los límites que desea.

El Estado como persona jurídica, es sujeto activo y pasivo de derecho y obligaciones. Así como los hombres deben responder jurídicamente por su conducta, las personas jurídicas responden por la de sus órganos de representación y es así que el Estado puede ser demandante o demandado, celebra contratos, responde por los daños que produce, en fin realiza aquellos actos basados en la personalidad jurídica.

Desde el punto de vista jurídico, la soberanía del Estado significa que éste es el máximo poder dentro de un país, que se impone a todos los grupos y personas, que no depende de nadie, porque no hay nada por encima de él.

C. Estado y Gobierno

Los términos Estado y Gobierno encierran sentidos distintos, que en ningún caso pueden confundirse. El Estado es la sociedad en su organización jurídica, íntegramente considerada.

El Gobierno es un elemento del Estado, constituye el medio - por el cual ejerce sus funciones y potestad. El Estado es todo; el Gobierno una parte de ese todo.

Las formas de Estado son consecuencias inmediatas de las formas del correspondiente orden jurídico. Y entonces, decimos que se distinguen entre sí, por la especial estructura del orden jurídico.

Según Kelsen, "Las diferentes formas de Estado hacen relación a los modos de producción, distribución, agrupación y ejecución de las normas pertenecientes a un orden jurídico".

Llámesse Gobierno el conjunto de órganos que en cada Estado - ejerce las funciones de la soberanía, de acuerdo con las normas que establece la Constitución del Estado.

Atendiendo a su forma, los Estados pueden ser:

1. Simples o unitarios, y
2. Federales.

1. El Estado unitario o simple, es el poseedor de un órden jurídico político compacto, exclusivo, formado por un todo indivisible. Como consecuencia hallamos:

- a) Una soberanía exclusiva
- b) Un sólo foco de poder
- c) Organos centrales soberanos

Es esencial a todo Estado unitario el concepto de "centralización política", esto quiere decir que hay unidad de mando, que existe una jerarquía constitucional dentro de la organización jurídica del Estado.

Otra de las características del Estado unitario es la centralización administrativa, que consiste en la gestión de los servicios públicos por el gobierno central, el cual tiene competencia suficiente para intervenir en los asuntos económicos y fiscales de las entidades regionales.

La centralización política y la Descentralización administrativa suelen combinarse, como sucede en nuestra Colombia, donde como dijo RAFAEL NUÑEZ, "La huella es visible, el paso que la segunda es moderada".

2. El Estado Federal, según LABANO, "Es un Estado de Estados"

es decir, formado por estados cuyo territorio y poblaciones particulares componen el territorio y la población del ente federal, y cuyas respectivas soberanías se ejercen parcialmente en común. En el Estado Federal en efecto, el territorio y los individuos dependen a la vez de una doble potestad estatal: la del estado federado, del cual son súbditos; y la del estado central.

A diferencia del Estado unitario, en el Estado Federal, la descentralización política es su fundamento y base, y consiste en la existencia de instituciones centrales, pero también de instituciones locales descentralizadas, autónomas y con poderes inherentes. Por consiguiente, las funciones estatales se encuentran distribuidas entre dos órdenes gubernativos: uno central o principal, y otro regional.

En Colombia el régimen de la descentralización administrativa ha sido materia de discusión desde hace muchos años, pero en mi concepto, la intervención directiva moderadora y fiscalizadora del poder público central es benéfica para los intereses comunes, porque propugna por la unidad nacional y mantiene el necesario equilibrio entre las diversas secciones del país.

D. Fines del Estado

El Estado surge como una organización que capacita a los hombres para lograr el bienestar social y enriquecer la vida colectiva.

Para determinar los fines del Estado, se puede partir de una afirmación de valor universal. El Estado, en todos los tiempos, de acuerdo con todas las filosofías, se ha considerado, y se considera, como una organización, un medio, - para establecer y mantener el orden interior en la vida de la colectividad, definir y defender la integridad del grupo humano que la forma.

El Estado, bajo las exigencias de su misión jurídica y de cultura, puede intervenir en la vida social, porque está obligado, en razón de su primordial misión, a prestar el concurso de su coacción externa, para que los fines racionales de la colectividad se cumplan.

El hombre tiende naturalmente a desarrollar su personalidad física, intelectual y moral, y para alcanzar sus fines, se hace indispensable la intervención del Estado.

Los más modernos tratadistas del derecho constitucional coinciden en demostrar que los fines del Estado convergen - hacia una permanente prestación de servicios públicos, en -

cuento por medio de ellos se satisfacen las necesidades generales y se ponen en vigencia normas jurídicas a las cuales quedan sujetos tanto los funcionarios públicos como los individuos particulares, con el objeto de garantizar la eficaz y continua satisfacción de aquellas necesidades.

Los hombres se imponen compromisos colectivos que son inalienables para su propio bienestar, de modo que la defensa solidaria, la equitativa solución de los conflictos, la vigilancia preventiva, así como la sanción a las faltas y delitos, son funciones públicas que constituyen la esencia de los fines del Estado y sin las cuales carecería de objeto, la creación de las ramas del poder público.

El gobierno es un elemento de gran importancia dentro del Estado; podemos asegurar que la voluntad del Estado se traduce en la voluntad del gobierno, que consiste en el conjunto de instituciones mediante las cuales se formula expresa y hace efectiva la actividad del Estado.

Estas instituciones se personifican en sujetos físicos encargados de realizar la actividad que a ellas en forma abstracta les compete.

Con frecuencia, el calificativo que se le da al Gobierno se hace extensivo al Estado, pero debemos aclarar que el Esta-

do es la sociedad en su aspecto jurídico, considerada íntegramente, y el Gobierno obra únicamente a los gobernantes.

CAPITULO II

ESTADO GENDARME

A. Origen

El Estado gendarme se basó en las doctrinas individualistas, las cuales a su vez se fundamentan en la obligación que tiene el Estado de estar sometido al derecho, en la consideración de que es el individuo quien posee la suma de derechos y al cual, mediante una voluntaria limitación, entrega a la autoridad pública un tanto de poder, que esta tiene que ejercer de acuerdo con los trámites del mandato conferido.

Para los sostenedores de esta doctrina, al nacer el hombre, posee en su calidad de hombre y por el sólo hecho del nacimiento, ciertos derechos subjetivos, que vienen a ser los derechos individuales naturales. El hombre, dentro de esa doctrina, nace libre, esto es, con el derecho o facultad de desarrollar libremente y sin traba alguna su actividad física, intelectual y moral.

Esta doctrina halló su fórmula perfecta en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1.789, cuando en aquel histórico documento se dijo: " Los hombres nacen -

y permanecen libres e iguales en derechos. El fin de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. El ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos derechos".

El Estado gendarme nació al calor del movimiento de la Enciclopedia, fué una reacción contra el Estado absolutista. Se necesitaba una nueva forma de Estado y se buscó en la autonomía del pueblo el fundamento del Gobierno.

LOCKE, es el exponente más avanzado del Estado Liberal o Gendarme y define el estado de naturaleza del hombre como "Un Estado de perfecta libertad, para ordenar sus acciones, y disponer de su persona en la forma en que lo crea más conveniente, dentro de los límites que le señala la ley de la naturaleza. Dicha ley es la razón, que enseña, a los hombres que por ser todos iguales e independientes, nadie tiene derecho de inferir daño alguno en su vida, libertad y propiedad. No puede suponerse que haya entre los hombres subordinación alguna, que pueda autorizarlos a destruirse los unos a los otros". Las tesis del filósofo inglés, JOHN LOCKE, tuvieron mucha incidencia y sirvieron como fundamento ideológico en el Estado Liberal, el cual recibió su impulso más

fuerte con la "Enciclopedia" en Francia, y obtuvo su consagración definitiva en el terreno político, con la Revolución Francesa.

1. Revolución Francesa

En Francia, la filosofía revolucionaria aparece desarrollada principalmente en forma de folletos de carácter político. Se exponen de manera anónima, las nuevas ideas radicales; y la nobleza, el clero y los magistrados defienden a las antiguas instituciones, que abogaban por un régimen absolutista.

Las teorías de MONTESQUIEU, ROSSEAU Y VOLTAIRE, tuvieron una innegable influencia en la Revolución del pueblo Francés. Los sucesos de 1.789 responden a la sangrienta y obligada explosión de un mundo que ya no podía contener un cúmulo de instituciones y doctrinas que el curso de la Historia había agrupado. En la primera mitad del siglo XVIII empiezan a atecerse los principios religiosos, y como la autoridad política estaba en aquel entonces esencialmente vinculada a la autoridad religiosa, la batalla contra el fanatismo de la Iglesia, es la batalla contra la autoridad política, contra el Estado. A éste movimien-

to religioso hay que añadir las inquietudes políticas - del pueblo francés: en el último tercio del "siglo de las luces" o "Enciclopedismo", aparecen multitudes de libelos y periódicos, y Francia se dedica a reflexionar audazmente sobre problemas del Estado. La Monarquía iba cayendo vertiginosamente hacia el abismo, sin que por - ello el pueblo dejara de ser monárquico. En suma, el - pueblo francés no aspiraba en aquella fecha a un libera - lismo democrático, sino a una monarquía constitucional.

Pero los acontecimientos se precipitaron. Uno de los he - chos que contribuyeron a ello fué, indudablemente, la - puesta en práctica de las ideas dominantes por las colo - nias americanas, cuyas directrices eran:

- 1) Defensa de los Derechos naturales.
- 2) Soberanía popular.
- 3) Supremacía de la ley, y
- 4) División de poderes.

El protagonista inicial de la Revolución Francesa fué - "El Tercer Estado", y cuál es? Según SIEYÈS, su defini - dor, "el tercer estado es el conjunto de ciudades que - pertenecen al orden común, es decir, el no privilegiado. Pero al mismo tiempo es toda la Nación".

Según la doctrina de SIEYÈS, el procedimiento adecuado para reorganizar el Estado era la convocatoria de una Convención Nacional, con el fin de formular una constitución escrita, fué así como se reunieron los Estados Generales y quedó plasmada la revolución liberal en la Declaración de los Derechos del Hombre. Inmediatamente, el pueblo parisino reaccionó contra el absolutismo, y suprimió los privilegios de la nobleza y del clero, y realizó la igualdad jurídica de los ciudadanos.

La Revolución Francesa realizó la consagración política de los postulados de la Escuela Individualista, y proclamó el ESTADO LIBERAL, cuya misión es la de garantizar el derecho de propiedad y presenciar el libre juego de las iniciativas individuales.

La característica más importante de la Declaración de los Derechos del Hombre, es el individualismo, que se manifiesta en todas sus formas: filosófica, política, económica y jurídica. Traduce el individualismo filosófico porque coloca al hombre-individuo como Centro de la realidad social, a cuyo lado la sociedad es un fenómeno secundario; político, porque entiende que la sociedad debe estar al servicio del hombre; económico, porque se funda en la creencia de que el orden económico -

se consigue solamente con el libre juego de la iniciativa particular dentro de un ambiente de libertad jurídica en que se reconoce el derecho de propiedad; jurídico, por cuanto hace del individuo la fuente principal del derecho.

8. Organización

El Estado Gendarme inspirado esencialmente en las teorías individualistas, se limitó a mantener el orden y a resolver los conflictos entre los particulares sin inmiscuirse para nada en el goce de ciertos derechos que se consideraran inherentes a la personalidad, inviolables y en ningún modo susceptibles de reglamentaciones que detengan o dificulten su uso pleno y continuo.

Exalte al individuo y lo coloque en condiciones de supremacía que no tiene otros límites que los que resultan de la propia actividad privada y del único deber de someterse a las resoluciones y fallos de la autoridad, cuando a ello hay lugar por causa de conflictos con sus semejantes.

El concepto de sociedad está enteramente subordinado al derecho individual y no podrá alegarse el interés colectivo sino en la medida en que éste signifique a la vez la invio-

labilidad y al espario de cada cual. Los individualistas afirman que el bien común es lógico resultado de la competencia y rivalidad de los hombres entre sí, en el esfuerzo por darle a la sociedad, las fórmulas y elementos indispensables a su equilibrio y a su progreso, siempre que por otra parte, el Estado se abstenga de poner su influencia y su poder en contra de la iniciativa privada, o quiera empujarla y acomodarla a ese interés colectivo por sobre el libre juego de los intereses particulares.

El Individualismo se sintetizó en la expresión LAISSER FAIRE, característica del Estado Gendarme, que se tomó en el sentido de abandonar totalmente a la persona particular cuando se refiere al aprovechamiento de lo útil y necesario. Esta interpretación de las ideas individualistas, conduce al Estado a mantenerse en situación de quietud e indiferencia ante los problemas que afectan a la comunidad cuando ellos impliquen cuestiones que estén más allá del simple ejercicio de la función judicial y policial.

En este Estado Liberal, los hombres, dentro de una concepción puramente formalista del derecho, tenían la plena protección estatal para el libre desarrollo de sus actividades, aunque ellas fueran muchas veces en contra de los intereses

de individuos o clases de la colectividad; se fomentó así la acumulación de riquezas por grandes compañías que hacían imposible la supervivencia de la pequeña industria. El trabajo del hombre perdió gran parte de su influencia en la vida de la sociedad, porque la aparición del maquinismo en grande escala, fué factor determinante en la construcción de la era individualista fundada sobre los principios de la Revolución Francesa. Como consecuencia, apareció el sistema Capitalista, que consiste en un sistema económico y político de carácter individualista en el que imperan la propiedad privada de la tierra y de los bienes de producción, y la ley de la Oferta y la Demanda. El factor capital prevalece sobre el trabajo, y no siendo normalmente los instrumentos de producción propiedad de los que los emplean, se tiende a la formación de dos grupos sociales; los asalariados y los poseedores de los bienes de producción.

Podemos concluir diciendo, que el Estado Gendarme se basó más que en un individualismo político, en un individualismo económico, fundado en la doctrina del LAISSEZ FAIRE, según la cual el comercio y la industria alcanzan un mayor grado de florecimiento, cuando el gobierno se abstiene de intervenir en su actividad.

C. Decadencia

Como vimos anteriormente el Estado Gendarme, se inspiró bajo el signo del individualismo, sus inspiradores intelectuales creyeron que bastaba independizar al individuo de los vínculos opresores para que la edad de oro retornara al mundo.

Los códigos se encargaron de estatuir el ideal individualista, colocando la propiedad privada como poder absoluto y arbitrario y proclamaron la omnipotencia de los contratos, cuyas disposiciones debían ser leyes de las partes. En la base de semejante concepción del derecho, estaba la creencia ingenua en una armonía natural de las fuerzas sociales, cuando estas no se hallan sometidas a ninguna intervención exterior, es decir, cuando el Estado, la autoridad, el poder público dejan que esas fuerzas se desarrollen en completa libertad.

Al amparo de esta concepción del Estado y del derecho, la actividad económica de los hombres adquirió súbitamente un desarrollo portentoso. Mediante el estímulo de su interés personal, gracias a la libertad casi absoluta de iniciativa que las leyes le garantizaban, el hombre del siglo XIX se lanzó de lleno a empresas económicas no soñadas

das antes y cuyo pleno éxito marcó el apogeo del capitalismo individualista.

Bajo el imperio de éste sistema económico capitalista, de esta concepción jurídica individualista, se realizaron maravillosas transformaciones en la vida de las sociedades modernas. Y sin embargo, cuál fué la suerte del individualismo jurídico? Fué la consolidación del sistema capitalista lo que empezó a romper, ya desde los albores del siglo XIX, la admirable simetría del edificio jurídico individualista. Hoy, el panorama ha cambiado fundamentalmente. La idea del derecho social, como opuesta al individualismo, parece dominar el orden jurídico contemporáneo.

El Estado ha tenido que multiplicar sus intervenciones dentro de la esfera antes reservada al ejercicio discrecional de la libertad de los individuos. Las colectividades, los grupos, los sindicatos, las asociaciones de todo género, establecen en la mayoría de los casos, las condiciones a que deben conformarse, para conseguir sus fines económicos, las voluntades individuales. Se puede afirmar sin exageración que la paz social interna depende, en nuestro tiempo de la acción de esas colectividades o asociaciones que obran mediante los contratos colectivos de trabajo y los procedimientos -

49

del arbitraje y la conciliación, de la propia manera que la humanidad espere a que la paz internacional se asiente también sobre la asociación de las naciones libres del mundo.

Nos preguntamos, qué factor determinó ese desdeseo de superar el individualismo jurídico, fundamento del Estado Gendarme? Creo que todo fué producto del capitalismo, el cual equijoneado por los progresos de la técnica industrial, se lanzó sin freno por la senda de la concentración de las empresas. Los Códigos habían sido expedidos dentro de una sociedad y para una sociedad de pequeñas industrias, de pequeños y medianos propietarios, pero la ley inexorable que preside la evolución del capitalismo produjo la concentración cada día creciente de las empresas y los capitales, y comprendió también al trabajo humano entre las materias y las fuerzas sometidas a explotación en beneficio individual. Los ejércitos de obreros que hicieron necesarias aquellas colosales concentraciones, determinaron la quiebra de las premisas en que se basaba el Estado Gendarme; el Estado debió intervenir para evitar que el régimen de libertad que ponía a los propietarios frente a los no propietarios a con- tratar en igualdad de condiciones, acabara por producir el sometimiento total de los no propietarios a los propietarios.

creando en la sociedad industrializada moderna un modo de nueva versión de la esclavitud antigua; y esta intervención del Estado asestó golpe mortal a la concepción individualista de la libertad de contratar.

La cantidad de problemas surgidos con la aparición del Estado liberal, con respecto al individuo, hicieron que el Estado Gendarme se viniera a pique. Las doctrinas actuales tienden a eliminar la influencia netamente de las teorías individualistas dentro de un Estado, abogando que su misión no puede limitarse a garantizar la libertad humana, sino que debe encauzar las actividades hacia fines de perfeccionamiento individual y colectivo.

El pensamiento que inspiró al Estado Gendarme consideró al hombre como ente de razón, sin tener en cuenta la realidad de la estructura humana, con sus pasiones, sus intereses, sus necesidades y sus vicios. Cimentó así su principio igualitario de acción y libertad en elaboración puramente formalista. Esta construcción simétrica de la sociedad se vino a tierra, cuando entraron en juego circunstancias y modalidades que daban intervención a las grandes masas de las ciudades en la lucha política.

El "dejar hacer, dejar pasar", que fué el lema del libera-

lismo económico, fueron causas determinantes en la crisis del Estado Gendarme.

El Estado, ante las pugnas continuas de los grupos sociales y la lucha entre los elementos que lo componen, debe actuar interviniendo en las actividades privadas y públicas, y teniendo en mira, no solamente al individuo, sino también a la colectividad.

CAPITULO III

INTERVENCION ESTATALA. Generalidades

La intervención estatal se encuentra en íntima vinculación con el fin del Estado. Se puede definir como la facultad del Estado para crear y reglamentar las esferas individuales y situaciones sociales con el fin de ejecutar el bien común.

Este principio surgió como reacción al papel pasivo del Estado liberal, cuyo objetivo principal era el de mantener algunas condiciones generales dentro de las cuales se suponía que podría desarrollarse, sin tropiezos, la libre iniciativa particular. El intervencionismo por el contrario, postula la creación, modificación o sustitución de las condiciones cuando los intereses colectivos lo requieren.

El intervencionismo de Estado, consiste en confiarle a esa entidad superior, poderosa, dueña de los atributos de la legislación, jurisdicción y administración, facultades para resolver los conflictos que surgen entre la sociedad y el

individuo, la dirección suprema en el empleo de los factores que regulen la producción, distribución y consumo de las riquezas, y la satisfacción de las necesidades generales por medio del servicio público. Se comprende fácilmente que al aceptar la ingerencia del Estado en toda suerte de actividades, se limite evidentemente el derecho privado y se extiendan hasta lo imprevisible las facultades políticas de aquella entidad creada para cumplir una misión de bienestar común, pero que por lo mismo puede incurrir en formas de autoritarismo y tiranía completamente ajenas al propósito inicial de quienes admiten el intervencionismo para resolver las dificultades inherentes a la conservación del equilibrio social. Por eso es frecuente que los intervencionistas se tornen enemigos de la libertad individual, porque la juzgan utilitaria, lucreativa y explotadora, y pasan a imponer sistemas de gobierno excesivamente autoritarios, convirtiendo en conflicto político lo que es menudo no es otra cosa que el problema nacido entre la sociedad y el individuo por oposición de intereses o por la supremacía del uno sobre el otro.

El intervencionismo de estado entendido como fórmula para facilitar la solución de los conflictos entre la colectividad y el individuo es plenamente aceptable; en cambio, el -

intervencionismo como fórmula para dar la mayor supremacía política al Estado y elevarlo a entidad todopoderosa que - aprovecha en su beneficio la libertad que a unos quita y - el bienestar que a otros da, es inaceptable y repugna a - las prácticas democráticas. Ciertamente es muy difícil de- terminar las precisas relaciones entre los derechos indivi- duales y los derechos sociales, pero basta tener en cuenta que ni todos los países tienen unas mismas necesidades, ni las sienten en igual grado, como tampoco la iniciativa pri- vada es igualmente perjudicial cuando se aplica a empresas o trabajos que a pesar de ser lucrativos dejan, sin embargo, beneficio colectivo que por sí mismo justifica el régimen - de propiedad privada, de libertad de industria y en general el uso amplio de los medios de que el hombre dispone para - crear riqueza. No puede ser igual el régimen cuando se tra- ta de viejas sociedades dominadas por enormes fuerzas y que han pagado tributo durante años y siglos a la ambición y al poderío de los capitalistas y empresarios, que tratándose - de pueblos nuevos que requieren la concurrencia de la ini- ciativa privada en la satisfacción de la mayor parte de sus necesidades y que en todo caso han de merecer de estímulo - para que de su seno surjan las más firmes y perdurables or-

ganizaciones de progreso. Limitando o anulando la empresa particular, sometiéndola a una reglamentación severa de cooperación social, obtienen quizá los países más fuertes y desarrollados del mundo una situación estable. Pero si se trata de países que todavía requieren la formación de capitales particulares, el fomento de las empresas y el estímulo individual para abrir nuevas tierras, fundar industrias, acometer investigaciones científicas y técnicas, entonces el intervencionismo debe ser mas moderado y tener presente que el hombre no se somete a aquellas severas reglamentaciones sino cuando percibe claramente que a pesar de ellas derivará ganancias que justifiquen su esfuerzo y los riesgos que corre.

Al afirmar el principio de que el interés particular cede al interés general, se entiende que del primero no debe sacrificarse sino aquello que redunde únicamente en beneficio de la comunidad; porque si fuera de otro modo, es decir, si la supresión del interés individual implicara nada mas que un provecho político para el Estado, se caería dentro del régimen tiránico, que consiste en que aquella entidad omnipotente devore los derechos individuales insaciablemente. Colocándose en la realidad equitativa y justa, -

podemos indicar que el límite de la supremacía del interés social sobre el interés individual está en el beneficio positivo que se derive de resolver en tal forma el conflicto; pero nunca habrá lugar a justificar la restricción de los derechos individuales cuando ella se traduce en un mayor poder del Estado, aparte por completo del bienestar de la comunidad.

Es difícil precisar las condiciones justificativas de la intervención del Estado, especialmente cuando por efecto de ella sufren menoscabo los intereses privados o se restringe el uso de los derechos individuales. La propiedad y en la Industria son casi siempre los objetivos que se señalan para que el Estado intervenga, de lo cual provienen el rechazo de las nuevas teorías, en cuanto es inevitable el choque entre dos intereses, el uno particular y el otro social, que, respectivamente, buscan sepago en el régimen de derecho privado, establecido para definir los bienes y proteger las personas en el goce de ellos, y en el régimen de derecho público, que da a los gobernantes la capacidad para sobreponer la aplicación de las disposiciones administrativas con el propósito de conseguir el bienestar común. Pero no se trata de una oposición fundamental entre uno y otro régimen, pues si tal sucediera primarían los dictados de una arbitraria política in-

tervencionista. Partiendo del principio de que el criterio de libertad facilita la solución de los conflictos humanos, bien puede llegarse a fórmulas que impidan los abusos que aprovechan particularmente a unos pocos por efecto de la explotación de las necesidades generales. Peligrosa afirmación la de que las prerrogativas individuales no admiten limitaciones, pues ello determinaría la sublevación de los intereses colectivos, que naturalmente tienden a romper los diques que se oponen al constante y creciente progreso de la humanidad y de las necesidades que la civilización crea en lo político, cultural y lo exclusivamente material. Si el hombre aspira a conservar en su favor los bienes esenciales que le permiten enriquecerse y disfrutar de amplias y alegres comodidades, debe aceptar en cambio que sus semejantes disfruten de la equitativa distribución de los beneficios que se reciben por la vida en sociedad y por la eficaz prestación de los servicios del Estado.

Algunos sostienen que el liberalismo y el intervencionismo de Estado son términos contrapuestos que no pueden coexistir dentro de un mismo sistema de gobierno, porque cada uno está determinado por contrarias ideas y doctrinas que se relacionan estrictamente con los derechos del individuo y con la su

presencia que exige la comunidad. No obstante las rotundas clasificaciones que establecen los partidarios de una y otra teoría, puede afirmarse que el intervencionismo no es una fórmula absoluta, ni dogmática, que haya de imponerse en su integridad, o sea eliminando cualquier manifestación del derecho privado cuando se oponga a los llamados intereses superiores de la sociedad. A mi modo de ver, el intervencionismo no ha podido definirse en términos de mayor exactitud precisamente porque es difícil analizar las relaciones entre el individuo y la colectividad para saber cuando cuando del ejercicio de la libertad y del derecho privado se obtienen benéficos resultados para todos, y cuando se puedan establecer restricciones y reglamentaciones dirigidas a situar aquellos mutuos intereses en un terreno de equidad que elimine cualquier factor de injusta o extemporánea explotación de las necesidades generales.

En realidad el intervencionismo no debe entenderse como escuela económica y política contraria a los derechos primordiales del hombre o destructora de la iniciativa privada. La intervención quiere decir regulación, método, para armonizar las aspiraciones individuales con los intereses generales, control y vigilancia para evitar indebidos enrique-

cimientos a costa de las necesidades sociales y en muchos casos estímulos a la inteligencia y al esfuerzo de las personas para que emprendan en actividades que hayan de traer mayor bienestar y mejores condiciones de vida para todos. De modo, pues, que las doctrinas de libertad y de dignidades humanas en vez de ser opuestas al intervencionismo le sirven de base, le dan mas vasto desarrollo y tornan mas hombres y fecundan las consecuencias que de él se desprendan para producir cultura y bienandanza.

Contra las fórmulas prudentes y sabias del intervencionismo van precisamente quienes se proponen extremarlo sin detenerse a pensar en que por allí fácilmente se llega a la destrucción o al enquistamiento gradual del progreso humano. Del liberalismo se ha dicho que exaltó y ensobreció al individuo hasta colocarlo por encima de cualquiera otra fuerza social o política. Esto es verdad, porque se olvidó que el individuo tiene obligaciones que se convierten en una permanente colaboración y en la compensación proporcional de los beneficios que él recibe por obra de la aceptación y ayuda que su esfuerzo tiene dentro de la sociedad. Así, pues, el intervencionismo practicado con la medida que reúna el grado de civilización de un país y el volú-

men cierto de sus necesidades básicas, es sin duda benéfico e indispensable. Pero si so pretexto de intervenir los gub^{er}nantes se llenan de atributos y se sobrepone de modo absolu^{to} a la obra del individuo y al uso moderado que este haga de aquellos derechos que, como el de propiedad y el de industria, constituyen un aliciente para su acción y su trabajo, entonces lo que sobreviene es la dictadura y el Estado se convierte en entidad despótica que despoja al hombre de sus derechos sin que por otra parte esto se justifique por el beneficio relativo que la sociedad recibe.

Uno de los fenómenos curiosos de nuestro tiempo, dice FRANZ BOAS, consiste en que la libertad intelectual y espiritual se confunde con la libertad social y económica. Jamés ha habido una época o un lugar donde el individuo fuera libre para seguir sus caprichos. Ha tenido que aceptar siempre ciertas limitaciones establecidas por la sociedad en que vivía. No obstante nuestra pugna por la libertad espiritual e intelectual, debemos reconocer que en nuestra compleja sociedad son inevitables los reajustes sociales y económicos. El progreso de la legislación social en todo el mundo occidental demuestra que esta necesidad se hace sentir cada vez más. En nuestras comunidades los individuos no pueden proceder según sus caprichos ni molestar la libertad de los otros. Es intolerable

ble, sin embargo, que el Estado obligue a una persona a realizar actos que van en contra de sus principios intelectuales o espirituales.

Conforme se abusó del individualismo, es frecuente la tendencia a abusar de la intervención. De un lado, los teóricos creen que el imperio de sus puntos de vista es suficiente para crear la felicidad y otorgarla en la forma y medida que cada grupo social reclame; y del otro, quienes por incapacidad, por carencia de medios, por efecto de las calamidades o por cualquier otro motivo, se encuentran en condiciones desfavorables de trabajo y producción, creen - ver en el intervencionismo la suprema panacea que remedia sus males. Error funesto que no trae otra consecuencia que la de aniquilar la valiosa iniciativa privada y someter todo régimen político y económico a las incontrastables concepciones de un Estado erigido en director y empresario de cuantas actividades sean susceptibles de lucro. Ese intervencionismo, concretado en la administración pública, tiende a salirse del campo de los servicios públicos para envestirse en un sistema político que coacciona al individuo y lo somete a rígidos reglamentos de movimiento y de trabajo, sin que se vea realmente qué es lo que reclama la comunidad,

si no es lo que el grupo gobernante detenta para su propia conservación.

Entendidas así las cuestiones, el intervencionismo de Estado habrá de significar en cada país un modo de resolver - los conflictos entre el individuo y la sociedad, según las necesidades generales y el respeto debido a la libertad. La suma de poderes en manos de la autoridad no debe representar una amenaza para la iniciativa privada sino una garantía de que ella no irá mas allá de donde se lo permitan el interés común y la seguridad política del Estado. En que esos principios logren realizarse en la práctica, está verdaderamente el fin de que busca las escuelas modernas, que no se apartan de las nociones imprescriptibles del derecho y de la dignidad humana, por temor a crear un Estado omnímodo que todo lo absorbe en su exclusivo provecho aunque el interés social desaparezca o se encuentre precisamente en el plano opuesto a aquel en que se sitúan los gobernantes.

La intervención del Estado en la actividad privada es una consecuencia necesaria de la organización de y orientación del Estado moderno. Solamente con la intervención se puede regular esa actividad, en orden a procurar eficiencia y continuidad en los servicios públicos, equidad y justicia en las relaciones entre el capital y el trabajo y el control de-

bido a las industrias nacionales.

La misión actual del Estado no debe limitarse a garantizar la libertad humana, sino que debe encausar las actividades hacia fines de perfeccionamiento individual y colectivo. - El Estado, ante las pugnas continuas de los grupos sociales y la lucha entre los elementos que lo componen, debe actuar interviniendo en las actividades privadas y públicas, y teniendo en mira, no solamente al individuo, sino también a la colectividad.

B. Incidencia en la Economía

Hay que admitir que existe una interrelación ineludible entre la economía y la política. Los grupos sociales - que se forman por razón del criterio que se aplique en la distribución de la riqueza, son la estructura real - de los sistemas políticos, y han sido centro de especulaciones de estadistas y filósofos. Hasta la Revolución Francesa, los políticos no hablaron del individuo ni de derechos en abstracto, sino que negociaron, trataron, - contrataron, realizaron pactos sobre derechos reales, - con y para personas y grupos concretos. Los gremios, los estados generales (burguesía, clero, nobleza) se entendían como clases sociales, sobre la base de concesiones recíprocas, que tuvieron casi siempre por objeto relaciones económicas, con secundarias consecuencias políticas.

Existe, pues, relación evidente entre las formas de distribución de la propiedad y los modos de actuación del - Estado; la agrupación en clases económicas subsiste bajo todas las formas de gobierno, y aún en el régimen democrático la igualdad política no elimina la real desigualdad económica. Desigualdad que tampoco liquida el sistema comunista a pesar de la negación de la propiedad, pues crea

la nueva clase, la burocracia del Estado y del partido, a la cual esté subordinado el proletariado propiamente dicho, y tratándose del reparto de la riqueza, la aparente unidad de esa clase desaparece. El interés económico por fuerza, divide a la sociedad. La regulación de los diversos intereses económicos, su coordinación, es una de las principales preocupaciones actuales de la política.

Existe la tendencia del poder económico a subyugar el poder político, a concentrarlo en cabeza de las clases pudientes. Cuando estas pierden la dominación económica, las clases en alza tratan de lograr el poder público, para salvaguardar su creciente predominio, mediante un nuevo sistema jurídico. Cuando la política quiere subordinar la economía, el Estado debe reforzar su situación económica, contar con grandes recursos, buscar una base económica propia, para subsistir, llegando al despotismo.

Debemos reconocer que los fenómenos económicos tienen mucha importancia en el campo político, su ineludible incidencia en los problemas jurídico-políticos es innegable. No podemos afirmar la primacía de lo económico sobre la organización política de un Estado, pero lo que sí es cierto es que toda organización Estatal persigue un bien público económico en-

60

vuelto en el bien público genérico.

No se puede desconocer que la sociedad está dividida en clases separadas por razón de la posesión de la riqueza, sin que esto implique la necesidad de una lucha permanente entre tales clases, puesto que, precisamente, el orden jurídico es el medio de eliminar tal lucha. Pero nadie puede reducir el gobierno del hombre a la abstracción racionalista - del "animal político", en un sistema de influencia política popular, porque debajo de la igualdad que declara la ley, - hay una desigualdad real por corregir.

El liberalismo pretendió establecer una separación absoluta entre economía y política. Afirmó que la actividad económica, campo de la autonomía de la voluntad, debe quedar libre de la iniciativa privada y que el desarrollo económico y la equidad en éste plano resultan de los mecanismos naturales de la oferta y la demanda, sin interferencias abusivas del Estado. Pero como la razón de ser del Estado es el bien común, y existe un bien público económico, aquel puede imponer una política económica que nivele las desigualdades e injusticias reales producidas por el libre impulso de la iniciativa particular, que no es otra cosa que la ley del más fuerte, coordinando racionalmente las distintas etapas de las relaciones económicas. Se satisface así la necesidad

y prioridad del bien público, es decir, el de todas las personas incorporadas al Estado, sobre el bien particular de los individuos y los grupos, entendido como un sector del bien público con el cual debe estar en acuerdo perfecto.

Sólo la coordinación de los tres sujetos de las relaciones económicas, capital, asalariados y Estado, como representantes del bien público, integrados en la empresa equitativamente, pueda salvar la oposición de intereses. A esa idea responde la de la "economía concertada", aplicada especialmente en la adopción tripartita de la política de ingresos y salarios.

Ha sido en el campo de la economía y de la Hacienda Pública donde se ha operado la más profunda transformación en cuanto a la concepción del Estado y a la actitud que debe adoptar frente al imperativo del desarrollo, perseguido por todas las naciones, a las relaciones entre empresarios y trabajadores que envuelven la llamada "cuestión social" y el ideal de un régimen justo en el orden de esas relaciones. De la pasividad del Estado, de su abstención frente al desenvolvimiento natural y libre de la iniciativa privada y de la competencia también libre como factor del bienestar individual y colectivo, meta del liberalismo económico, paulatinamente se llegó al Estado intervencionista, admitiendo primero medidas interven-

cionistas circunstancias exigidas por guerras y crisis económicas, pasando a un régimen de intervencionismo permanente y más tarde al sistema de la economía dirigida por el Estado, con organismos parasitales, y aún entrando en la franca socialización y estatización de la economía. Con el descrédito de la bondad del sistema individualista de propiedad y la regulación de la economía por el sólo impulso de la iniciativa particular incontrolada, que engendró la acumulación capitalista de los medios de producción, el control de la distribución y el consumo en manos de los más fuertes, cuya consecuencia fué la desigualdad económica entre un pequeño grupo de los dueños de la riqueza y la inmensa muchedumbre de desposeídos sometidos a la dura ley de la oferta y la demanda en el caso del trabajo, y el consecuente desequilibrio de clases, hubo que aceptar que el Estado tenía que intervenir en la organización y funcionamiento de la economía para protección del grupo más débil y para racionalizarla. Hoy, nadie discute la necesidad, la conveniencia y la justificación de esta intervención.

Pero no es que la intervención sea nueva o aparezca por la complejidad de la vida moderna y las consecuencias sociales y económicas del progreso técnico, científico, comercial e

industrial.

El intervencionismo estatal siempre ha existido; sólo que se ejercitaba en un sentido al que lo orienta actualmente. HAROLD LASKI, hace notar como el Estado Liberal, o el Estado Gendarme, bajo la regla negativa del LAISSEZ FAIRE que parece preconizar una abstención y un límite absolutos e intraspasables para aquel, intervinía, pero solamente en favor de los poseedores del poder económico, y hace ver como el constitucionalismo moderno no era otra cosa que el mecanismo protector de las libertades y derechos que aseguraban la propiedad y los privilegios económicos de esa clase, bajo la enseña de una libertad política incompleta ya que no existía - la correspondiente libertad económica que garantizara el ejercicio independiente de la primera. Ahora en cambio, la intervención toma rumbos opuestos, buscando más bien la protección social de los sectores que no habían gozado de esa ventaja.

C. Institucionalización

La institucionalización del intervencionismo, que en sus comienzos fué ocasional, restringido, impuesto solamente en las graves calamidades comunes, alteró no solamente la estructura orgánica del Estado; con la creación de nuevas funciones y organismos interventores, sino que afectó la teoría y concepción general del Estado. De entender esa intervención como un abuso, una extralimitación peligrosa y estatutaria contra la libertad individual, se saltó al extremo contrario: El Estado que no interviene cuando la necesidad y la justicia lo exijan, es ineficaz; la omisión de la función intervencionista acarrea la responsabilidad estatal; la abstención, la negligencia estatal son signos de impotencia y debilidad del gobierno, de inmovilismo y vacío de poder. De modo que hoy lo que solicitan todas las clases sociales y económicas es una intervención estatal que las favorezca, sea protegiendo la producción, tutelando a los distribuidores o comparando al consumidor, pero no se pregunta que esa intervención es totalitaria o no se necesita, al menos mientras no se afecta directamente el círculo de su influencia.

No solo se reconoce la legitimidad de la intervención esta tal; se acepta que debe intensificarse y extenderse. Demos-
 tración de esa ampliación de la función intervencionista -
 es el hecho de que ella no se desarrolla estrictamente so-
 bre la actividad económica que se quiere intervenir. Aunque
 no sea esa la intención, las medidas intervencionistas re-
 cogen no solo sobre esa actividad sino sobre las colaterales,
 contiguas o conexas con ella, fatalmente, en pena de que no
 sea eficaz. Por eso, la intervención viene a ejercerse so-
 bre un conjunto de actividades enlazadas entre sí e inter-
 dependientes que cubren todo un renglón de la vida económi-
 ca. Y así, por reflejo, al intervenir un sector económico,
 indirectamente vienen a quedar intervenidos otros, los cua-
 les extiende y hace mas comprensiva y completa esa función,
 evitando una regulación desarticulada.

En éste proceso no solo se ha vuelto permanente lo que fué
 circunstancial, general lo que fué particular; intenso lo -
 que fué inicialmente vacilante y superficial, sino que el -
 intervencionismo pasó de ser una interferencia admitida por
 fuerza de la necesidad, a ser necesario instrumento de di-
 rección de toda la economía, de planeación y prospectación
 obligada de toda la actividad económica, llegando al régi-

man de la economía dirigida, no meramente intervenida. Ya el Estado no actúa en casos aislados porque le necesidad lo impone, sino que también programa anticipadamente toda la economía en nombre de la técnica y del interés colectivo contenido en la urgencia del desarrollo económico.

El intervencionismo de Estado como institución tiene sus objetivos, y los autores los han clasificado en sociales, económicas, financieras y políticas, para deducir sus límites y tendencias.

1. Sociales: Se consideran tales las que tienden a la protección de grupos económicos débiles. La intervención se traduce en este plano, en la seguridad social, en la legislación laboral que busca una retribución equitativa del trabajo y el otorgamiento de ciertas ventajas y prestaciones mínimas para el empleado. Las medidas que persiguen la supresión del paro forzoso, la disminución de las personas sin trabajo o combatir sus efectos, y las que tienden a lograr una reducción del lucro privado en las empresas o a superar situaciones de pánico, contrarestando los efectos psicológicos del temor colectivo, producido por una situación económica inestable. También los medios para lograr la participa

ción de los trabajadores en la propiedad, la gestión y utilidades de la empresa.

2. Económicas: La intervención se mueve en el campo puramente económico que le es propio, cuando el Estado dicta normas protectoras de la producción nacional, como las defensas arancelarias, de fomento para incrementar o perfeccionar esa producción, o que favorezcan el ahorro y la inversión privados, y al fijar en los planes y programas de desarrollo las metas que deben perseguirse por los empresarios. El régimen de propiedad de los bienes de capital, las técnicas de producción y mercados, son propios de este aspecto.

3. Financieras: Se desenvuelve en el campo financiero cuando la intervención se refleja en mayores ingresos y recursos para el fisco, como ciertos monopolios oficiales, o defiende en el mercado cambiario la moneda nacional, o establece tributos que cumplen a la vez, una función económica y una fiscal.

4. Políticas: Hasta este punto se considera legítima la intervención. Pero al ser invadida la economía por el criterio político, puede degenerar en totalitarismo. Cuando el pretexto de la tecnificación y la racionaliza

ción encubre ambiciones políticas, como las de crear economías autárquico, expresión de un nacionalismo económico expansionista; cuando la intervención se encarga a la creación o mantenimiento de industrias artificiales sacrificando el interés de los consumidores; - cuando se ensanchan las industrias básicas, cuando se impone la absorción obligatoria de materias primas para defender explotaciones que casi siempre son monopolistas y cuya conservación es antieconómica, como predomina el criterio político en esas medidas de intervención, se está haciendo un uso indebido de tal facultad, ya se ejercite directa o indirectamente, es decir, por el propio Estado o por organismos de la actividad económica pero oficializados o controlados políticamente, en los cuales se delega la dirección y la intervención de las empresas.

Resumiendo tenemos, que la intervención del Estado ha dejado de ser un postulado de partido para convertirse en una técnica gubernamental. La tarea principal del Estado, de lograr una constante elevación del nivel de vida de sus habitantes, exige que los gobernantes controlen las palancas de los factores de producción.

Por otra parte los derechos económicos y sociales requieren una efectiva participación del Estado pues a él corresponde bien otorgarlos, bien crear las condiciones materiales que permiten su disfrute. Se ha operado el tránsito de los que se ha llamado el "Estado Parásito" al "Estado Providencia".

CAPITULO IV

INTERVENCION ESTATAL EN COLOMBIA

Revelada la teoría liberal del Estado Gendarme, todas las teorías políticas modernas son intervencionistas. Importante es por ello fijar los límites de la intervención del Estado. La creciente complejidad de las relaciones sociales hace que día a día vaya pensándose en que el Estado deba intervenir en esferas que anteriormente pertenecían al ámbito privado. Muchos de los servicios que hoy son prestados exclusivamente por el Estado, fueron en su época objeto de la actividad particular. Tenemos, por ejemplo, la fuerza pública, que concebida hoy sólo como actividad controlada directamente por el Estado, vino a suplir el empleo de tropas mercenarias que eran contratadas por el soberano.

Decirse partidario del intervencionismo no es definir ninguna posición política, porque la intervención del Estado puede ser mas o menos extensa, según las diversas teorías que se adoptan. Desde las doctrinas totalitarias, que preconizan una intervención absoluta en todos los órganos, hasta las tendencias liberales

les débilmente intervencionistas existen una serie de matices. Desde que el Estado existe se le ha dotado de instrumentos para influir en la vida de los gobernados. Así, se descubren en todos los textos constitucionales y en la vida real de las naciones, procedimientos de intervención en la zona de la actividad privada. La Constitución de 1.886, señalaba instrumentos de intervención, como es el caso del poder de policía confiado al Presidente de la República y de otras funciones del Estado atribuidas al Legislador. De otra parte, bajo su imperio se dictaron leyes que se pueden clasificar como intervencionistas, como las leyes de 1.923 sobre Banco de la República con poderes de dirección económica y la Superintendencia Bancaria para inspeccionar determinadas sociedades.

También el Acto Legislativo No. 1 de 1.921, que vino a sustituir al de 1.918, introdujo principios típicos de intervención en distintas materias al disponer: "Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremios de maestros o doctores. Las autoridades inspeccionaron las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad pública. La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas. También podrá la ley ordenar la revisión y fiscali

zación de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transporte o conducciones y exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus similares y la de abogado*.

Pero realmente una sistematización de éste fenómeno político y jurídico sólo surge en nuestro derecho constitucional con la reforma de 1.936, la cual articula procedimientos anteriores, y obedeciendo rígidamente las nuevas tendencias, brinda una imagen diferente del Estado Colombiano, marcando el acento en lo que se refiere a la regulación de la Economía por parte del Estado.

Fué el calor de un movimiento de ideas, dirigido por un hombre - que unió a la pasión, la razón calculadora, la intuición y el olfato natural del estadista, como se recibieron en el País, las nuevas concepciones sobre el Estado, los derechos y el papel de aquel en la vida social. Como bandera de un partido político se llevaron a las plazas públicas, para recibir la unción de las masas, tales conquistas, y luego se estamparon en textos constitucionales como testimonio de un propósito firme de renovación y pòrtico de un nuevo sistema de gobierno. Bajo la eudaz y serena dirección de ALFONSO LOPEZ, presidente de la República, se dictaron una serie de medidas destinadas a renovar las viejas estructuras colombianas que fueron plasmadas en nuestra Constitución en el año de 1.936.

A. Antecedentes

Haciendo un minucioso estudio sobre la Historia del pensamiento político Colombiano y de nuestras instituciones, es preciso anotar que la paz, la cultura y el progreso de nuestro país durante los siglos XVI, XVII, XVIII, fueron el fruto de un intervencionismo de Estado anti-individualista en toda la excepción del vocablo.

Unicamente hacia la mitad del siglo XVIII, aparecieron en España y en sus colonias americanas, los primeros brotes de la ideología liberal del Estado Gendarme, que difundida a través de Francia por los precursores y dirigentes de la Revolución Francesa en los países Latinos, constituyó el fermento revolucionario que produjo nuestra separación de España en la Guerra de la Independencia.

La ideología liberal, fundamentó del Estado Gendarme, sirvió entre nosotros, para erigir en doctrina el individualismo, lo cual trajo como principal consecuencia, la identificación del poder económico y del poder político. El poder económico fué adquiriendo gradualmente mayor control sobre el poder político.

La magnífica obra legislativa de la época de la Colonia, de

80

inspiración típicamente social, fué perdiéndose en el olvido, descreditada por las nuevas ideas individualistas, - que veían en el intervencionismo de Estado, una amenaza a los derechos del Hombre.

En la época de la Colonia, nuestras ciudades crecieron y prosperaron bajo la mirada vigilante de los funcionarios peninsulares. La cultura la dispensaron la Iglesia y el Estado en un enorme empresa de evangelización, desalfabetización y civilización de estas comarcas, en la que participaron por igual la Corona y la Iglesia, representada ésta última por esclarecidos ordenes religiosos, que dejaron huella perdurable en los orígenes de nuestra nacionalidad. El Comercio, actividad típicamente capitalista de nuestro tiempo, como que está confiada exclusivamente a la iniciativa individual, estuvo durante toda la época colonial bajo el inmediato control del Estado, que organizaba minuciosamente la navegación entre Sevilla, Cádiz y los puertos americanos. Las licencias para navegar y comerciar en los Indios fueron por siglos enteros privilegio de la Corona, que las concedió exclusivamente a las naciones españolas. El tráfico marítimo se hacía bajo la protección de la armada real, viajando los galeones en convoy, para proteger a los súbditos españoles con

tre los piratas ingleses y holandeses que merodeaban en el Atlántico. El Estado desempeñaba de éste modo un papel preponderante en el desarrollo de la riqueza pública y privada y el individuo venía a ser una minúscula rueda dentro del inmenso engranaje de la economía colonial.

Mientras que en los países en donde se iban desarrollando las tesis del individualismo, la riqueza privada y la intervención estatal eran términos casi irreconciliables, entre nosotros, (En la época colonial) nada se creaba sin la intervención del Estado.

Las fortunas privadas acumuladas durante la Colonia, y más aún en nuestro tiempo, lejos de ser producto de esfuerzo individual, como suele afirmarse, son el fruto de un aprovechamiento inteligente de la orientación económica del Estado.

Al llegar hasta nosotros la influencia del liberalismo económico del siglo XIX, la visión colectiva del bien público que caracterizó la política de la época de la Colonia, se sus tituida por una influencia de visiones particularistas.

La verdad es que la doctrina liberal contuvo desde sus ori

genes, los gérmenes de su propia destrucción. Nunca ni en la época de su mayor apogeo pudo definirse a cabalidad el contenido de esta doctrina para presentarla como un cuerpo de preceptos armónico y coherente. Fue sobre todo, una actitud mental ante los problemas del hombre cuya fuerza renovadora a nadie sería osado desconocer.

Si bien el liberalismo trató de reivindicar el derecho del individuo a forjar su propio destino, anulando el Estado medieval que entorpecía ese desarrollo, bien poco tardó en limitar las libertades del individuo, en las que veía una amenaza para la libertad colectiva. Estableció el derecho para todos los ciudadanos de acumular riquezas y pronto, contra la concentración de capitales en unas pocas manos, surgió un partido del proletariado cuyo único programa era destruir esa conquista liberal. Aspiró a consagrar la libertad contractual y la libertad económica en general, a fin de que todos tuvieran igualdad de oportunidades dentro de la sociedad y dicha libertad no tardó en quedar prácticamente abolida precisamente por los capitales que se habían formado a su empero.

En una palabra, el liberalismo, antes de haber realizado la totalidad de su programa, vio sus postulados puestos en tela

de juicio. Los frutos que debía producir el orden liberal constituyeron la mayor amenaza contra el propio liberalismo.

Dados todos los problemas que trajo consigo el individualismo, el mundo empezó a buscar nuevas vías para evitar la destrucción del hombre por el hombre, y es así como se abre paso el intervencionismo de Estado.

El buen gobierno no es ya el premio que la providencia concede a la virtud, como se creía en el medioevo, menos aún el resultado del libre juego de las fuerzas naturales, como les profetizaban ROUSSEAU y los primeros liberales. Es el fruto de la técnica, depende de la aptitud de los gobernantes para resolver problemas económicos y sociales en un mundo de permanente transformación.

Este tránsito del Estado liberal, indiferente a los problemas éticos y sociales, hacia un Estado cuyas disposiciones deben informarse en las necesidades colectivas con un criterio social, está causando el malestar al mundo contemporáneo. Gobernar ha dejado de ser un problema de respetar derechos, porque el Estado moderno sólo debe tener en cuenta a la colectividad como un todo y no individualmente a cada uno de sus miembros. La perspectiva para los que na-

cieron y vivieron en el Estado Liberal que le reconocía derechos al individuo es tremenda. "No por eso deja de ser inevitable el hecho de que el Estado futuro, como dice el Dr. ALFONSO LOPEZ MICHELSEN, sólo podrá reconocer aquellas libertades públicas que no tienen sentido económico. Sólo estas libertades: de palabra, de reunión, de conciencia, podrá invocar el individuo contra el Estado; pero, en cuanto a aquellas que tienen relación al dominio de los bienes, el Estado no podrá reconocerlas a nadie, porque la función de gobernar se informará, no en principio jurídicos abstractos, sino en un criterio económico para racionalizar la producción, - distribución y consumo de la riqueza en beneficio colectivo".

Entre nosotros, el intervencionismo de Estado se institucionalizó en el año de 1.936, pero a pesar de que nuestras constituciones pasadas estaban inspiradas en un racio liberalismo, se encuentran modestos rasgos de intervencionismo, y es así como la Constitución de 1.886 en su art. 44, establecía "La inspección de las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad pública, y - también disponía que la ley podría exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y sus auxiliares".

También, antes de la Reforma de 1.936, ya teníamos leyes - de carácter intervencionista, como la ley 57 de 1.915, que ventilaba asuntos referentes al trabajo; los decretos-leyes de la administración Olaya Herrera son una muestra palpable del espíritu de intervencionismo que existía en nuestro país, y es así como observamos que la legislación sobre tarifas aduaneras, no era otra cosa que un intervencionismo estatal, pues más que un modo de arbitrar recursos, se convirtió en arancel en un juego de estira y encoje para protección económica circunstancial.

Según el Dr. JAIME VIDAL PERDOMO, "La conciencia del País antes de 1.936 era fuertemente intervencionista. El más prevenido observador de la política colombiana pudo comprobarlo en 1.929 cuando, lanzada la candidatura presidencial del Dr. ENRIQUE OLAYA HERRERA, a quién se llamó "El salvador de Colombia", todos los partidos, aún el que resultó derrotado en los comicios presidenciales, esperaban que una acción gubernamental eficaz, en materia económica, fiscal, y administrativa, nos salvara de la obvia crisis. Esperar esos remedios del Estado, y solamente de éste, cuando la acción individual se consideraba incapaz de darlos, no era otra cosa que clamar por una intervención y por eso -

86

fueron recibidas con aplauso nacional medidas como la moratoria de las deudas particulares, la rebaja de intereses -
pectados, la protección industrial, la limitación de la jornada de trabajo, etc".

La Reforma de 1936 captó todas esas inquietudes y consagró el intervencionismo de Estado en la Constitución Nacional.

B. Reforma de 1.936

La Reforma de 1.936, se hizo bajo el gobierno presidido por el Dr. ALFONSO LOPEZ FUMAREJO, jefe entonces del partido Liberal y político de hondo arraigo popular.

Antes de posesionarse el Dr. LOPEZ, advirtió: "Del siete de Agosto en adelante habré una política liberal en todos los actos administrativos". Y conforme a sus propósitos, y bajo el lema de la "Revolución en marcha", emprendió importantes reformas en variados campos: Constitucional, universitario, laboral, judicial, tributario, en las relaciones internacionales y en el régimen de tierras.

Las enmiendas constitucionales fueron aprobadas por un Congreso homogéneamente Liberal. Los conservadores, adversos a la socialización de la Carta del 86, no intervinieron en la expedición del acto Legislativo número 1 de 1.936.

Inspirados en las doctrinas socialistas francesas de la época, uno de cuyos expositores más conocidos entre nosotros - era LEON DUGUIT, los constituyentes modificaron, no ya la parte orgánica, sino la llamada dogmática, es decir, conceptos tales como los de propiedad, intervencionismo de Estado, trabajo, asistencia pública, huelga, educación, libertad religiosa y los referentes a los deberes sociales del Estado

y de los particulares.

Sustituir la relación individuo-Estado por la más amplia - INDIVIDUO-SOCIEDAD-ESTADO, y determinar los deberes que pa- ra con la sociedad tienen tanto el primero como el último; tal fué el criterio orientador de la Reforma, en la cual - se consigna que el trabajo es una obligación social; la ex- propiación, una institución que obedece no sólo a motivos de utilidad pública, sino también de interés social; la as- sistencia pública, función del Estado; y en orden a propu- rar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura, - que el Estado ejercerá la inspección y vigilancia de los - institutos docentes, tanto públicos como privados, etc."

Quisiese entrar en contacto con las grandes transformacio- nes del derecho público y de la democracia política, eco- nómica y social; producidas como consecuencia de la primar- ra conflagración mundial. De consiguiente, la ideología - liberal del siglo XIX quedaba atrás, y con ella, el indi- vidualismo económico y político, las libertades extremas, el federalismo exagerado, el congreso fuerte, el ejecutivo débil y la pugna entre la potestad civil y la eclesiástica.

Fué así como el Estado pudo intervenir en la racionaliza- ción del proceso económico. Y en la revisión y fiscaliza-

ción de las tarifas y reglamentos de las empresas de transporte y demás servicios públicos.

Aún cuando la Constitución del 86 establecía que "El interés privado deberá ceder al interés público", la Reforma de 1.936 introdujo el concepto de que la propiedad "Es una función social que implica obligaciones", expresión que ha sido objeto de críticas por quienes han creído ver en ella la destrucción misma de ese derecho fundamental. Si es claro que resulta más precisa la utilización del verbo tener, para ubicar la propiedad dentro de sus verdaderos alcances, lo es también que aquella conclusión no es valedera ante un análisis integral del art. 30. De otro lado, se autorizó al Legislador para determinar, mediante mayoría absoluta de votos en ambas cámaras, los casos de expropiación sin indemnización por "razones de equidad".

Tenemos entonces, que la reforma Constitucional del año 36, consagró el intervencionismo no sólo en el art. 16 de la carta, que asigna al Estado y a los particulares deberes sociales, sino también en el art. 17 que habla de la protección del trabajo por el Estado; en el art. 18 sobre Derecho de Huelga; en el art. 19 sobre la Asistencia Pública como función estatal; en el art. 30 sobre la función social de

la propiedad; en el art. 31 sobre Monopolios estatales y -
finalmente en el art. 32, donde se plasmó claramente la -
tendencia al intervencionismo económico que inspiró a la -
Reforma del 36.

C. Reforma de 1,968

Expedida mediante Auto Legislativo No. 1 de 1.968, a inicio
tiva del Dr. CARLOS LLERAS RESTREPO, Presidente entonces, -
fue aprobada después de largos debates, y se considera que
dio buenos pautas para el desarrollo económico y social del
País.

Realmente la Reforma de 1.968, no cambió la estructura ideo
lógica de nuestra Constitución, la cual desde 1.936 es demo
crática liberal con tendencia socialista.

Su importancia reside en haber adoptado los instrumentos -
institucionales para que los principios socialistas puedan
realizarse en la práctica de la vida económica y social de
la Nación. De aquí que la idea de Planificación haya sido e-
ficiada y regulada como un medio técnico para lograr la in-
tervención del Estado en el campo económico-social, a fin -
de obtener como meta de la actividad estatal no sólo la plan

nitud y efectividad de los derechos de la persona, sino también el desarrollo integral de la comunidad y sus miembros.

La Reforma del 68 se caracteriza por cuatro puntos de importancia que son: Planificación, Democracia, Garantía de las libertades y descentralización.

La idea de Planificación dejó de ser un mero enunciado para convertirse en una institución eficaz, operante, con la cual se persigue que la intervención del Estado en el campo económico y social sea ordenada y armónica y no dispersa e incoherente como antes.

Como consecuencia lógica del principio de Planificación, se establecen normas para poner orden en el gasto público. Se transfirió casi en su totalidad, la iniciativa del gasto, del Congreso al gobierno, trayendo como resultado el fortalecimiento del ejecutivo para que pueda atender los problemas económicos y sociales propios de un país en vía de desarrollo, pero dentro del mayor respeto por los derechos y garantías esenciales del individuo.

Se crea el estado de emergencia, el cual sólo podrá ser declarado en el caso de que se presenten o amenazan presentarse hechos graves que perturben el orden económico y social o

que constituyen graves calamidades públicas.

Se autoriza la creación de áreas metropolitanas y de asociaciones obligatorias y voluntarias de Municipios, para la mejor prestación de los servicios públicos y locales.

Al Congreso se le menqueron algunas de sus competencias, - pero se le fortaleció en la función de Control y Vigilancia sobre la actividad del Gobierno, al rears una comisión Especial Permanente encargada de vigilar la ejecución de los planes y programas y la evolución del gasto público.

En cuanto a las libertades, la Reforma modificó el art. 28 de la Carta, al poner término a las retenciones del individuo que decreta el Gobierno por motivos de orden público, en tiempo de paz, conforme a dicha disposición. Ahora la retención no podrá pasar de diez días.

Respecto al tema que estamos estudiando, Intervención Estatal la Reforma del 68 se introdujo una variación de mucha importancia al art. 32 de la Carta. Este artículo creado por la reforma del 36, inicialmente había sido redactado así: "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 .

Las leyes que se dictan en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Tal como fué consagrada en la Reforma del 36, la intervención recaía sólo sobre "industrias o empresas", y debía tener lugar "por medio de leyes", que debían ser aprobadas por el voto de la mayoría absoluta de una y otra Cámara. Luego, en el art. 4 del Acto Legislativo No.1 de 1.945, en lugar, de la expresión "por medio de leyes", se dijo "por mandato de la ley". Finalmente en 1.968, el art. 6 del Acto Legislativo No. 1, modificó de nuevo esta norma, para darle la redacción que actualmente está vigente: "Se garantizará la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común pero la dirección general de la Economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por medio del mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y nature-

les, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular".

La Reforma del 68, introdujo otras interesantes variaciones en el Texto Constitucional, en lo que se refiere a la intervención en el proceso económico; anteriormente había intervención sobre la "riqueza", el nuevo texto, en forma más precisa, trata de la intervención sobre los "bienes", también se habló de la intervención en los "servicios" ya que corresponde al Estado la intervención, tanto en los servicios públicos como en los servicios privados.

Creo relevante que la intervención Estatal que existe actualmente en Colombia, es de tipo económico fundamentalmente, y es por eso que le he dedicado mayor importancia al artículo 32 de nuestra Constitución Nacional, el cual pasaremos a analizar enseguida.

0. Artículo 32 de la Constitución Nacional

Art. 32: "Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa"

va privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

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

Al analizar la norma, tenemos que el texto se inicia reafirmando la garantía de la libertad y la iniciativa privada, - lo cual induce a creer que los principios rectores de nuestra economía siguen siendo los tradicionales del liberalismo clásico, pero no es así, pues seguidamente nos dice el art., que ellos operen "dentro de los límites del bien común".

Frente al individuo y a las asociaciones voluntarias de individuos, aparece el concepto orgánico de "Comunidad", con intereses propios, distintos a los de sus partes, y superiores a los de sus integrantes.

La libre empresa y la iniciativa privada como motores del orden económico, queda condicionada funcionalmente por el interés colectivo.

Aparece enseguida un aspecto del artículo que ha dado lugar a muchas teorías, y se cuando prescribe: "Pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado".

Muchos autores sostienen que con esa frase se abre paso al "Dirigismo", que consiste en la absorción de todo el proceso económico por el aparato del Estado.

Personalmente no estoy de acuerdo con esa teoría, ya que el dirigismo económico es propio de las dictaduras, y en nuestro sistema democrático no hay cabida a ello.

Más bien creo, que el Legislador entendió por "Dirección general" la fijación de pautas a que debe ceñirse la actividad económica del sector privado, para lograr el bien común; el Estado viene a ser pues, un "coordinador entre lo particular y lo colectivo".

El artículo consagra la intervención económica y social del Estado en Colombia. Hablemos primero sobre la intervención económica, en qué consiste? La intervención económica es aquella que tiene por objeto racionalizar y planificar la e-

conómica con el fin de lograr el desarrollo económico y el progreso social. Puede ser directa o indirecta. La primera es la que tiene lugar mediante medidas de regulación de procesos económicos de producción, distribución y consumo de las riquezas, y la segunda, la que se lleva a cabo mediante las medidas llamadas de fomento de la economía, las cuales se dictan para estimular o desestimular determinadas actividades, como serían las facilidades de crédito, los estímulos fiscales y las subvenciones o auxilios financieros.

Nuestra Constitución contempla la intervención económica del Estado en varias disposiciones, pero la básica es la contenida en el inciso 1º del art. 32, de cuyo texto se desprenden las siguientes reglas, que rigen la intervención económica:

1. El fin inmediato de la intervención económica es racionalizar la y planificar la economía.
2. El fin mediate de la intervención económica es lograr el desarrollo integral, es decir el desarrollo económico y el desarrollo social.
3. La intervención económica debe ordenarse por ley, pero corresponde al gobierno ejecutarla, dictando las medidas adecuadas para su estricto cumplimiento. Sin embargo, el numeral 14 del art. 120 de la Constitución permite la inter-

vención estatal en un sector de la vida económica sin ley que la ordene. Dicha disposición establece que corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y primera autoridad administrativa ejercer, como atribución propia, la intervención necesaria en el Banco de la Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado.*

- 4. El Estado sólo puede intervenir en la economía privada en los procesos de producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, mas no en industrias o empresas determinadas.

La intervención económica indirecta del Estado está autorizada por el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución, que dice que el Congreso podrá, por medio de leyes, "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes".

Los medios adecuados para realizar la intervención estatal en la economía son la Planificación y los Monopolios. La pla-

nsación, la cual estudiaremos adelante, consiste en precisar metas, en forma lógicas, consistentes y coordinadas, para poder llegar a ellas y ajustar los medios al fin concebido; y los Monopolios, son privilegios concedidos o creados en favor de una persona para llevar a cabo un determinado o determinados procesos económicos: producción, distribución, utilización y consumo de bienes o la prestación de servicios, con exclusión de los demás. Son legales cuando los establece la ley, y de hecho, cuando son creados por las condiciones económicas o las prácticas eliminatorias de la libre competencia.

La intervención social consiste en aquella que tiene por objeto el bienestar colectivo, especialmente el de las masas trabajadoras. Era la que ordenaba el art. 32 antes de la Reforma de 1.968, "para darle al trabajador la justa protección a que tiene derecho", y que ahora se ordena en el inciso 20 del mismo artículo.

Según ese inciso, el intervencionismo estatal para fines sociales se rige por las siguientes reglas:

1. El fin inmediato de esta clase de intervención es darle pleno empleo a los recursos humanos y naturales.
2. El fin mediano es lograr como objetivo principal, apro-

vechando para ello el desarrollo económico, la justicia social, o sea una equitativa distribución del ingreso nacional, y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad colombiana, especialmente de sus clases proletarias.

3. La intervención de tipo social, debe como la económica, ordenarse por ley, correspondiéndole al Gobierno dictar las medidas para su cabal cumplimiento.

4. La intervención social debe comprender medidas que configuren una política de ingresos y salarios, es decir, tendientes a evitar desequilibrios entre la capacidad de compra nacional y la producción.

Debemos hacer un poco de Historia para conocer las Reformas que ha sufrido esta norma a través de las distintas enmiendas constitucionales a partir del año 36. *La intervención del Estado en la economía, consagrada por el art. 32 de la Constitución actual, tuvo origen en el art. 11 del Acto legislativo No. 1 de 1.936.

En el año de 1.945, se le introdujeron dos modificaciones: se cambió la expresión "por medio de leyes" por la que hoy existe de "por mandato de la ley", y luego de suprimirse el párrafo de 1.936, que decía "las leyes que se dictan en ejercicio de -

la facultad que otorga éste artículo, requirieron para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara", introdujo la siguiente norma: "Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del art. 76, ord. 12, de la Constitución."

El cambio de la frase obedeció a una interpretación que consideró restrictiva del alcance de la intervención estatal, producida en sentencias de la Corte Suprema de Justicia, para asegurar su extensión y operancia, mientras que el remplazo del párrafo por el segundo inciso del art. 32 suprimió una modalidad, pero limitó la acción del Gobierno en éste terreno con base en concepción idéntica sobre las libertades públicas.

El cambio efectuado en la reforma Constitucional de 1945, al remplazar la expresión "por medio de leyes" por la de "por mandato de la ley", conservó en el Congreso la iniciativa de la intervención estatal, o sea, que esta no pueda realizarse por el Gobierno sin que medie la expedición de una ley; pero en vez de negar la participación de la administración en ella, dispuso lo que era lógico: que el Legislador impartiera el orden de intervención y que el gobierno la realizara mediante sus decretos y otros actos.

La nueva modalidad de las condiciones de la intervención eco-

nómica abre un vasto campo al ejecutivo, pues es natural que las leyes sobre la materia apenas señalen las grandes perspectivas, y el ejecutivo se mueva dentro de ellas ajustando las medidas que tome a la variabilidad de las circunstancias económicas.

La segunda modificación consistió en la supresión del quórum especial en la prohibición de que esa función de intervención se ejerciera en uso de las facultades del art. 75, ord. 12, de la Constitución.

En éste punto no parece guardar lógica la Reforma, pues si lo que se quiere es buscar la participación conjunta del Legislador y el Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de la intervención económica, tales presupuestos se reúnen con ocasión del otorgamiento de facultades extraordinarias, y en consecuencia, no se entienden bien los motivos de la negativa.

La enmienda constitucional de 1.968, trae una nueva redacción al art. 32 de la Constitución. En el primer proyecto de Reforma, el gobierno sólo perdió la supresión del inciso segundo - del texto de 1.945, que a su juicio era contrario a lo que se disponía en el primero, como se puso de presente en la respectiva exposición de motivos. No obstante, como el senador entonces, Dr. López Michelsen, en su proyecto de reforma te-

nia una nueva redacción del artículo, sobre el intervencionismo, con la participación de otros criterios, se fué llegando a la fórmula actual que contrasta con la sberiedad del enunciado anterior.

Al respecto vale la pena citar la explicación dada por el Dr. Alfonso López Michelsen, sobre los alcances del art. 32. Empieza el Dr. López, diciendo:

Qué conceptos nuevos trae el artículo adoptado?

- a) El de Planificación cuando se afirma que "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado";
- b) El de la economía "concertada", término propio de la planeación francesa, cuando, al lado de la planeación para el sector público, se reafirma en el inciso primero "que se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada". Esto se hacía tanto mas indispensable, para acomodar se a la realidad nacional, cuanto que el artículo sobre el "estado de emergencia económica" permite prácticamente al gobierno dictar toda clase de decretos leyes en materia económica con carácter permanente cuando los principales índices de la vida económica señalan la existencia de una verdadera crisis.
- c) El de "desarrollo económico", dentro de un "mejoramiento económico de las condiciones de vida de los trabajadores" -

para consagrar en la constitución el papel activo del Estado como motor del desarrollo y simultáneamente la función social de procurar que dicho desarrollo no se realice con menoscabo de la justicia social, ahondando las diferencias de clase, de oficio, de región, etc.

d) El de "pleno empleo de los recursos humanos y naturales" que es el concepto Keynesiano, ya adoptado casi universalmente, de que para que subsistan y tengan vigencia - las libertades formales, la primera obligación del Estado en cualquier país pero principalmente en aquellos que están en vía de desarrollo, cuya característica principal es el subempleo, consiste en aprovechar todos los recursos y crear un mayor número de oportunidades de trabajo, para que exista la libertad material.

Qué es la Reforma Agraria?

El pleno empleo de los predios naturales.

Qué es la reforma urbana?

El pleno empleo de los lotes, edificaciones y servicios públicos de las ciudades.

Cuál es la finalidad de la planeación?

Hacerle frente al crecimiento de la población con el mejor aprovechamiento de los brazos y los recursos de todo orden de

tro del territorio.

e) Se introduce el concepto de "una política de ingresos y salarios", que es, dentro de la ideología socialista contemporánea, particularmente en los países de Europa occidental, la forma de buscar el equilibrio y la justicia sociales, no a través del reparto mecánico de los bienes, sino de proporcionalidad en el ingreso de los habitantes, como un propósito del Estado. Es hacer realidad el concepto, puramente estadístico, de ingreso per cápita, a que se alude tan frecuentemente, tratándose de desarrollo.

" Los altos salarios de las grandes empresas no se obtienen con sacrificio de las utilidades, como se pensó en otro tiempo. Estas siguen haciendo los mayores beneficios. Quien paga en último término es toda la sociedad y quienes más sufren son los trabajadores de empresas no monopolísticas o quienes carecen de empleo y no pueden penetrar dentro de determinadas oligarquías sindicales. Sólo una política de ingresos y salarios, inspirada en los intereses generales, puede poner fin a tales anomalías."

Tal y como está redactado actualmente el art. 32 de nuestro texto constitucional, debe entenderse que, en el concepto, se desprenden de él unos elementos, que son los ejes sobre los cua-

les se sostiene y gira el intervencionismo económico y el intervencionismo social de nuestro país.

Esos elementos que son a su vez los fines que persigue la intervención para un desarrollo integral, son:

- a. Servicios Públicos
- b. Racionalización
- c. Planificación
- d. Política de Ingresos y Salarios

Elementos que lo integran

Enunciados anteriormente los elementos que integran el art. 32 pasamos asequida a estudiar en qué consiste cada uno:

a. Servicios Públicos

El intervencionismo de Estado ha aumentado el número de actividades a cargo de la Administración, y bajo su dirección lo que ha traído como consecuencia una mayor prestación de los servicios públicos.

La noción de servicio público abarca un contenido jurídico económico y social; según JEZE, es la piedra angular del derecho administrativo.

Muchas son las definiciones que se han dado acerca de lo -

que es el Servicio Público. Pasemos a ver algunas de las que han dado juristas de importancia:

Según DUGUIT es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque éste es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental"

HAURIOU, manifiesta que "se puede definir el servicio público como un servicio que se presta al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública". Esta definición es tacha por que excluye las actividades que por razón de su finalidad son verdaderos servicios públicos y se hallan a cargo de personas privadas.

BIELBA, emite un concepto amplio de servicio público y otro restringido; propio, llama al primero e impropio, al segundo. Aquel es el que presta o debe prestar el Estado, directamente o por medio de concesionario; este es el que teniendo la misma naturaleza no lo presta no concede al Estado, sino que regula. La distinción desde un punto de vista jurídico no tiene justificación; sirva solo para entretener el desarrollo de una moderna teoría del servicio público.

PAREJA, define al servicio público así: "Es la actividad del Estado, ejecutada directamente o por medio de concesionarios, encaminada a satisfacer las necesidades de interés general en forma regular y continua, mediante procedimientos de derecho público."

La definición del tratadista colombiano, sigue al criterio restrictivo: no comprende las actividades a cargo de particulares y que son, por su finalidad, verdaderos servicios públicos. Sin embargo, al explicarle dice: "El servicio debe estar subordinado al gobierno para que realmente constituya un servicio público; y esta subordinación que se rige por los principios del derecho administrativo, y no por los del derecho civil, como se ha usado en Colombia, debe existir con mayor razón tratándose de servicios concedidos o tolerados a particulares. De aquí surge el derecho del Estado, que es también una obligación, para intervenir en la prestación del servicio y en su reglamentación. Los servicios de transporte, aunque sostenidos con fondos privados, los de correos particulares, la enseñanza no oficial, las profesiones de médico, abogado y sus similares, deben estar sujetos al control del Estado, como servicios públicos de son".

En fin, han sido muchas las definiciones dadas con respecto a la noción del servicio público, y se ha dado lugar a diversas

discrepancias, pero es necesario adoptar una posición científica para poder definir lo que es un servicio público, partiendo de la observación de la realidad vital cotidiana, de sus modos, - del conjunto de sus actividades y de las relaciones distintas existentes entre quienes mandan y quienes obedecen.

En consecuencia; tracemos la siguiente definición que aparece en el libro de derecho administrativo de los doctores EUSTORGIO BARRIA Y MAURICIO BARRIA S., que dice: "Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas".

Como elementos esenciales de esta noción de servicio público, se presentan los siguientes, una actividad, una necesidad de carácter general, un régimen jurídico especial, un gestor.

1. Una actividad: Debe ser una actividad seria, con bases racionales, y no de meros ensayos o esfuerzos individuales o colectivos sin conexión o armonía.

Las distintas actividades de servicio público no deben valorarse aisladamente. Dentro del actual estado de desarrollo de la vida social, todas esas actividades enalzan y comple

A10

mentan y así un servicio público aparece como la base indispensable, en determinados momentos, de otros u otros servicios públicos. En los servicios a cargo del Estado, el ánimo de lucro está descartado.

2. Una necesidad de carácter general: Se entiende por tal, aquella que comprende a todos los sectores del conglomerado social y cuya no satisfacción, total o parcial, traería graves perturbaciones sociales o económicas, suficientes para alterar el orden público.
3. Un régimen jurídico especial: Este elemento surge precisamente de la calidad de necesidad que llena al servicio público, o en otras palabras, encuentre su explicación en esa necesidad. La prestación regular del servicio público, la permanente protección de los intereses de distinto orden vinculado a él, demandan la adopción de un régimen jurídico especial, que contemple la intervención de la fuerza gubernamental.

Si las actividades propias de un servicio público quedaran bajo régimen de derecho privado, difícil sería asegurar su continuidad e imponer a los gasto-

MM

res condiciones o tasas especiales que excluyen el -
lucro inmoderado o hacen las prestaciones gratuitas,
y en fin, de oportunidad y adecuada solución a los -
múltiples problemas que se presentan. De ahí la necesi-
dad de un régimen jurídico especial, inspirado en
los postulados de la solidaridad social o interdepen-
dencia humana. Necesidades colectivas no pueden aten-
derse eficazmente con medios o instrumentos aptos -
solo para negocios de índole privada o individual.
Este régimen jurídico especial del servicio público,
se halla contenido en actos jurídicos legislativos -
o reglamentarios, creadores de una situación jurídi-
ca general. Son las normas del servicio, que por su
naturaleza jurídica pueden modificarse o sustituirse
de modo unilateral.

4. Un gestor: Por medio de entidades descentralizadas -
el Estado atiende a la prestación de servicios públi-
cos, como el de crédito agrícola, el de la emisión -
de la moneda, etc.

Otras veces, por la índole misma de las actividades
que comprenden, hay servicios que únicamente el Esta-
do está en capacidad de organizar y prestar directa-

112

mente. Tales son: el servicio de policía, el de defensa exterior, encomendado a ejércitos regulares, etc.

Algunos servicios públicos pueden estar a cargo de concesionarios o de administradores delegados, como el de explotación de minas, el de construcción de carreteras, etc.

Las personas privadas, por su cuenta y riesgo, también tienen a su carga actividades de servicio público, tales como el transporte terrestre, fluvial, aéreo.

Por último se prestan servicios públicos con la cooperación del Estado y de personas privadas. Tal es el caso de la enseñanza y de la asistencia social.

Realmente el servicio público es, a mi parecer, una consecuencia del intervencionismo del Estado, su creación obedece naturalmente a la orientación que los gobernantes dan a la política del Estado en la relación de las necesidades generales.

A medida que se acentúa el intervencionismo de Estado, es -

mas frecuente la creación de servicios públicos y el consiguiente establecimiento de obligaciones a cargo de los particulares, que se hacen efectivas mediante reglamentos y órdenes que dictan los funcionarios administrativos.

b. Racionalización

La palabra racionalizar tiene un sentido general, cuando se emplea en su sentido común de sujetar una actividad a métodos y procedimientos sugeridos por la razón, para que el esfuerzo desplegado corresponda a la intención del sujeto y a los resultados que busca. Y un sentido específico y técnico, cuando alude y califica un proceso o una operación económica, entendiéndose entonces por racionalización, la aplicación de principios científicos y de prácticas técnicas a la operación que se va a realizar para reducir el esfuerzo humano a los costos requeridos por esa operación, lograr una mejor y más adecuada ejecución, y, de consiguiente obtener resultados de mayor rendimiento, más favorables, en cualquiera de las etapas del proceso económico.

En la producción perseguiré, por ejemplo, aumentar esta, mejorar calidades, reducir los costos, aplicando técnicas nuevas o perspectivas de las usadas anteriormente; o al -

114

contrario, reducir la producción, para la defensa de los precios.

En la distribución, buscaré los abastecimientos normales tanto de materias primas, como de artículos elaborados, - protegiendo al productor, al consumidor y al distribuidor. Podré fijar controles del precio o dictar medidas indirectas que los estabilicen, podrá racionar los materiales disponibles en el mercado, y fijar cuotas obligatorias que observe o deba elaborar la industria.

Finalmente, podrá restringir o fomentar los consumos, racionalizándolos y creando controles que aseguren calidades, peso, cantidades y precios.

La Conferencia Económica Internacional, convocada por la Sociedad de las Naciones en 1.936, adoptó el término "racionalización" y definió tal concepto así: "Es el conjunto de métodos, de técnicas y organización, destinadas a asegurar el mínimo de pérdida en esfuerzo y material".

Intimamente ligada a la racionalización aparece la Planificación; muchos tienden a confundir éstos términos, pero realmente encierran conceptos diferentes, pues la Planificación hace referencia a la posibilidad de establecer unas metas concretas de la actividad económica, y sobre ellas,

115

un orden de prioridades en esa actividad, así como la indicación de los medios para lograr aquellas.

La Planificación y la Racionalización deberán, pues, acordar la acción del sector público y del privado con los programas tendientes al desarrollo armónico y global de la comunidad. Su meta está señalada en la Constitución desarrollo integral.

c. Planificación

La planificación consiste en precisar metas, descubrir los mejores caminos para llegar a ellas y ajustar los medios - al fin concebido".

La planificación de que nos habla el art. 32 de nuestra Carta, se implantó en Colombia en la Reforma Constitucional de 1.945, y fué reforzada en la Reforma de 1.968 y se instrumentarla y hacer intervenir más activamente el Congreso en la expedición de los planes de desarrollo económico y social y de las obras públicas.

Las disposiciones constitucionales que ordenan la Planificación económica son las siguientes: Ord. 4, art. 76, ord. 20, art. 76 y ordinales 2 y 3, art. 187.

Según el art. 32, el Estado interviene para planificar - La Corte, sin embargo, ha dicho que "si las leyes de in-

116

intervención deben armonizar con los de planes y programas, no por ello carecen de virtud propia e independientes. Las leyes de intervención viven por sí solas y hacen parte, se enclavan, de modo más o menos congruente, en la planificación económica del país".

La planificación es el punto de convergencia entre la Ciencia económica y la teoría política. De allí que planificar sea ya un verbo inevitable en el Estado Moderno, en donde se combinan la permanente lucha contra el azar y la política, en el marco de una formación social.

Los países capitalistas casi sin excepción, han adoptado un tipo de planificación, que, aún incompleta, representa un avance con respecto a la Economía anárquica dejada al libre juego del azar. Es la llamada planificación descentralizada o indicativa por distinción de la centralizada o imperativa, que es la que, en líneas generales, se aplica en los países socialistas.

Los desequilibrios que se rebelan en una economía dependiente como la nuestra, no solo a nivel de los individuos sino de las regiones, exigen cada vez más con mayor énfasis la presencia del Estado. Es claro que no cualquier tipo de presencia ni cualquier clase de Estado. No se trate ya de simples "programas destinados a combatir el alza de

117

la coyuntura cuando se deteriora, sino de instrumentos de conjunto en manos del Estado, para determinar la evolución económica general".

Y es obvio que ha de tratarse también de un Estado democrático, que busque con la planificación fines de orden social, no exclusivamente el crecimiento económico, sino también el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas y no la garantía de los beneficios de la minoría detentadora del poder económico.

Para que ello sea así, es indispensable una participación popular en las grandes decisiones que comporta el plan, con mayor razón cuando, como en el caso colombiano, éste es sólo imperativo para el sector público y apenas indicativo para el sector privado.

La institucionalización de la Planificación en Colombia, que coloca nuestra derecha a la vanguardia del derecho público latinoamericano, está llamada a producir, en condiciones políticas favorables, efectos que hasta ahora no se han realizado sino en mínima parte.

En el art. 32 de la Carta, se institucionalizó la planificación de tal manera que esta ya no es más una política mas o menos voluntaria de los gobiernos de turno, sino una

118

obligación del Estado.

La parte medular del artículo está en el hecho de que - "entrega al Estado la dirección general de la economía", lo que es lógico si se aspira a una verdadera planificación y no simplemente a mantenerse en los viejos términos de los proyectos coyunturales.

Se señale el instrumento de esa dirección en la intervención del Estado no exclusivamente para racionalizar la producción, distribución y consumo, como lo estatuye la Carta del 36, sino yendo mucho más allá, para planificar la economía, agregando igualmente dentro de las metas de la intervención la de racionalizar la utilización de la riqueza.

La planificación tiene que irse adaptando a las necesidades cambiantes de la situación económica, depende de factores que son apenas previsibles en líneas generales y de otros que no pueden preverse.

Se pueda discutir sobre el grado de coerción que el Plan ejercerá sobre el sector privado. Pero no es admisible ninguna duda ni discusión en lo que concierne al Estado y a sus administradores.

En cuanto al plan, lo esencial concierne al espíritu mis

119

na que debe dominar en toda la política económica y a la concepción misma del Plan. Ningún Plan será eficaz sino reina en todos los hombres responsables, desde el jefe - del Gobierno hasta el último de sus subordinados, la - voluntad más decidida, y permanentemente alerta, de hacer respetar el Plan en cada una de sus decisiones gubernamen- tales.

Mientras el equipo dirigente y, en primer lugar, su jefe, no hagan del Plan su objetivo común y prioritario, mientras no sientan plenamente que el Plan en vías de ejecución es "su" plan, su compromiso, que serán juzgados en función de él, mientras no se fusionen totalmente con la empresa, no se evitarán desfallecimientos, sea cual fuere la organiza- ción adoptada.

De hecho, la planificación sólo será fructífera si preve- lece, en la dirección del Estado, la convicción de que se trata de la empresa primordial, a cuyo éxito deben supedi- tarse todas las decisiones particulares. Por consiguiente, ninguna proposición debe, en lo sucesivo, ser examinada - aisladamente, sino siempre dentro del conjunto del Plan - en vías de ejecución o del Plan en preparación.

La planificación se resume, en definitiva, en una serie de

decisiones razonadas. Porque gobernar es optar, el Plan es, ante todo, un acto o una serie de actos políticos.

Son evidentes los lazos que unen las instituciones políticas al Plan.

La planificación no tendrá éxito, sin un Estado a la vez sólido y democrático. Pero, recíprocamente, en el siglo XX, un Estado resulta débil y no cumple plenamente su misión sino asegura una planificación eficaz de la expansión económica y del progreso social.

d. Política de Ingresos y Salarios

La política de ingresos y salarios es la forma de buscar el equilibrio y la justicia sociales, no a través del reparto mecánico de los bienes sino de la proporcionalidad en el ingreso de los habitantes, como un propósito del Estado.

Es hacer realidad el concepto, puramente estadístico, de ingreso per cápita, a que se alude tan frecuentemente, tratándose de desarrollo.

La política de ingresos y salarios, se ha identificado con las actividades de los órganos estatales dirigidos a conseguir, unas veces en forma compulsiva y otras en forma vo-

121

luntaria, que los precios de algunos bienes y los salarios no quedan liberados a la oferta y la demanda o a las negociaciones laborales, sino que hayan de ser mantenidos dentro del límite cierto fijado de antemano.

122

CAPITULO V

CONSECUENCIAS DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

El aumento en el Estado, de la facultad jurídica de intervención ha acrecentado la facultad real de intervención de la administración. De otra parte, si en el curso del siglo pasado la expedición de la legislación civil, penal, de procedimiento, copeba - la actividad legislativa y entregaba en cumplimiento a los jueces, hoy día, la legislación económica y social, que implica actos gubernamentales, controles, servicios, etc., desplaza hacia este sector la tarea más importante del Estado: la bondad de las leyes dependerá entonces, más de su aplicación que de su concepción.

Esta razón de órden práctico, a su vez, ha logrado el aumento - del trabajo administrativo, pues enfrentando el Estado a problemas diarios de producción, salarios, órden público, medidas económicas, desarrollo, precios, etc., cercanas más a la atención del ejecutivo por su presencia constante en la vida estatal y por su variabilidad, se ha encontrado conveniente extender las facultades gubernamentales para resolverlas, desplazándoles competencias jurídicas.

La acción administrativa proceda entonces, o es consecuencia de -
 la intervención del Estado. En el mundo moderno, aún en los paí-
 ses no colectivistas, la vida de los individuos y de los grupos
 está en buena parte subordinada a la reglamentación estatal; el
 Estado aparece por todas partes autorizando, dando normas, prehi-
 biendo o suscitando las actividades de los ciudadanos y de las
 agrupaciones, y esta intervención se realiza principalmente por
 medio de la rama administrativa.

El intervencionismo, que admite lógicamente modalidades de orga-
 nización y ejecución, le imprime al Estado un carácter de empresa-
 rio, de director activo de servicios y de colaborador en activida-
 des positivas de producción, de ahí la expansión de la rama adminis-
 trativa.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

El intervencionismo de Estado, ha sido siempre un tema que ha dado lugar a múltiples controversias, por su importancia e incidencia en los problemas económicos y sociales dentro de un país.

Nuestro sistema jurídicos, nuestra organización política y los principales rectores de nuestra economía, están más próximos a la escala de valores del Capitalismo que al socialismo. Si bien es cierto que se trata de un capitalismo fuertemente atenuado, en razón de la creciente intervención del Estado en la Economía Nacional.

En éste orden de ideas, nuestro sistema jurídico reconoce, garantiza y protege la propiedad privada, pero ésta libertad se encuentra limitada por la utilidad pública, al tenor del art. 30 y 32 de nuestra Carta, por ejemplo.

Contrariamente a lo que suele creerse, el intervencionismo del Poder Público en los negocios económicos, en su doble faz de regulador de la actividad privada y de actor director en una rama productiva, no es modalidad exclusiva de nuestros tiempos. Los

Estados más industrializados se afanaron de antiguo por propender al estímulo de empresas que iban creciendo en sus territorios.

Los grandes intereses económicos-sociales que se agitan alrededor del formidable expansionismo de la industria y del capital, hacen cada día más importante y necesaria la presencia del Estado para tutelar esos intereses contra los desvíos y abusos del Capitalismo absorbente.

De ahí que la intervención estatal en el campo económico se va ya acentuando en la misma medida en que el individualismo va perdiendo terreno; en que es más honda la influencia de los fenómenos económicos en la vida social y política de los pueblos.

No obstante en Colombia el sistema rigidamente individualista - que inspiró la Carta del 86, se quiebra realmente medio siglo - más tarde con la Reforma Constitucional de 1.936, que consagra principios, que en lo económico, no solo llevan al Estado a intervenir en la Economía sino en ocasiones a dirigirla. Y con la enmienda constitucional de 1.968 aparece una nueva tendencia intervencionista de singular importancia y que parece dominar el Estado Moderno: "La Planificación Económica.

Realmente el Estado es cada día más intervencionista, hay que controlar las desbordadas aptencias del individualismo, en pro del bienestar general. Al Estado le corresponde, en su cali

dad de guardián de la armonía entre los diversos sectores que componen la sociedad, constituir un complejo sistema intervencionista cuyos objetivos tienden a salvaguardar el interés público económico dentro del ámbito nacional, para lograr el desarrollo integral de nuestra comunidad.

Todos reconocen hoy que el Estado es responsable de la evolución económica, que es de su incumbencia combatir las crisis y el sub-empleo, orientar, estimular y coordinar los esfuerzos con vistas a la expansión y progreso comunes. Nadie puede ya defender sinceramente el liberalismo del siglo pasado, nadie cree ya en el valor de la vieja fórmula *Laissez Faire Passer*.

Estima que la intervención del Estado, no debe ser objeto de decisiones sucesivas y fragmentarias, al azar de las necesidades o de las circunstancias, sino que deben constituir un conjunto coherente cuyas diferentes partes, en lugar de obstaculizarse o de neutralizarse, como ha ocurrido frecuentemente, se refuercen, se complementen, se apoyen entre sí. Este conjunto es "El Plan".

Donde exista acción colectiva: ya sea, construcción de un inmueble, organización de una empresa privada o pública, etc., - hace falta un Plan para determinar las mejores condiciones de ejecución; de lo contrario, sobreviene el despilfarro, y finalmente, el fracaso.

Hoy más que nunca, los hombres progresistas deben preparar programas, precisos y detallados, fundados a la vez sobre perspectivas a largo plazo y sobre las realidades presentes.

Esta política económica tiende, generalmente, hacia dos objetivos: de una parte, elevar el nivel de producción, acrecer la riqueza general, y de otra, mejorar la distribución para llegar a una situación social más justa.

El valor de un sistema político y social depende del ritmo de crecimiento que es capaz de imprimir a la Economía y del empleo que hace del excedente de producción obtenido para garantizar un reparto más equitativo de las riquezas materiales y culturales. Esa es el objeto de la Planificación.

Realmente la Planificación es muy importante, ya que es el medio para armonizar la fuerza del intervencionismo de Estado con la Empresa privada. La Planificación tiene que ser un hecho vital, continuo, el punto de referencia de lo bueno y lo malo de la Economía.

En lo que respecta a Colombia, es bien claro que corresponde al Estado la dirección de la Economía, la cual debe ser regulada por Planes concretos y estables.

Entre nosotros fué creada la Comisión del Plan en la Reforma Constitucional de 1.968, para darle funciones planificadoras al Congreso, las cuales se encontraban reservadas única y exclu

sivamente al Gobierno. Lamentablemente, después de diez años de cre_da, esta Comisión no ha podido constituirse por cuestiones estrictamente de carácter político, por esa razón nuestro siste_ de planificador no se desarrolla a cabalidad.

A mi modesto parecer, la Comisión del Plan, una vez conformada debería asesorarse de un organismo técnico, que le dé instrumentos para poder actuar en nivel de igualdad con el Gobierno, ya que el Congreso se llega por representación política y es lógico que las decisiones que se prestan a tomar sería netamente de carácter político. Es solamente una entidad de carácter técnico la que pueda suministrar a los parlamentarios, y concretamente a la Comisión del Plan, los datos y elementos de juicio que se requieran para tomar decisiones con conocimiento de causa.

Para concluir, cito seguidamente los puntos que considero necesarios para una verdadera y valerosa Intervención Estatal:

1. La intervención estatal es necesaria tanto en la económica y social de un país, para lograr el desarrollo integral.
2. El Estado debe revisar su funcionamiento para evitar su gigantesca ineficaz.
3. La libre empresa debe moverse entre los límites que establecen el bien común.
4. La Planificación es la herramienta indispensable para un vez

dadere desarrollo.

5. Para poder realizar los Planes, es necesario un alto espíritu de desinterés y patriotismo de las clases dirigentes tanto del sector público como del empresarial privado, y un real y sentido deseo de trabajar por un futuro colombiano más justo, más claro y más seguro para todos.

BIBLIOGRAFIA

Pérez Escobar Jacobo. Derecha Constitucional Colombiana. Edic. 2a., Editorial Horizontes, Bogotá 1.977.

Vidal Pardame Jaime. Derecha Administrative. 4a. Edición. Edit. El Greco. Bogotá 1.975.

López Michelsen Alfonso. El Estado Fuerte. 1a. Edic. Editorial Revista Colombiana Ltda. Bogotá 1.966.

Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecha Constitucional. Edit. Ariel. Barcelona, 1.968.

Castro Martínez José Joaquín. Tratado de Derecha Administrativa. 2a. Edic. Editorial Argre. Bogotá, 1.950.

Nenes Hidrón Javier. Panorama del Derecha Constitucional Colombiano. Edit. Temis. Bogotá, 1.971.

Bachica Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. 5a. Edic. - Edit. Temis. Bogotá, 1.977.

Villar Borda Luis. La Planificación Democrática. Bogotá.

Méndez Franco, Pierre. La República Moderna. 2a. Edic. Editorial Aguilar. Madrid, 1.963.

Bas Valasco Ernesto. Principios de Derecha Constitucional. Edit. Universidad. Papeyán. 1.962/

Constitución Política de Colombia. Imprenta Nacional. 1.975

Deborín A. M. Las doctrinas político-sociales de la época -
Moderna. Edit. Letras S. A. Montevideo 1.960.

Constain Alfredo. Elementos de Derecho Constitucional. 3a.
Edición. Editorial Temis. Bogotá, 1.959.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL ESTADO

- A. Origen Sociológico
 - 1. Régimen Gentilicio
 - 2. Comunidades Rural
- B. Noción Jurídica
- C. Estado y Gobierno
- D. Fines del Estado

CAPITULO II. ESTADO GENDARME

- A. Origen
 - 1. Revolución Francesa
- B. Organización
- C. Decadencia

CAPITULO III INTERVENCION ESTATAL

- A. Generalidades

B. Incidencia en la Economía

C. Institucionalización

CAPITULO IV INTERVENCION ESTATAL EN COLOMBIA

A. Antecedentes

B. Reforma de 1.936

C. Reforma de 1.958

D. Artículo 32 (Constitución Nacional)

1. Elementos que lo integran

a) Servicios públicos

b) Racionalización

c) Planificación

d) Política de Ingresos y Salarios

CAPITULO V CONSECUENCIAS DE LA INTERVENCION ESTATAL

CAPITULO VI CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA