

LOS PROBLEMAS JURIDICOS DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

por J. J. CASTRO MARTINEZ

“De todas maneras, el control del Estado parece destinado a acrecentarse en adelante, sin que el propio Estado pueda ser controlado: de ahí una terrible tentación de potencia o de abuso de potencia, no tanto para el Estado mismo (noción irreal), sino para los que poseen efectivamente el poder y se encuentran tentados naturalmente de reinar tanto como de gobernar. Porque si los reyes —desde hace largo tiempo— han tomado la costumbre de reinar sin gobernar, los gobernantes de hoy no han perdido nunca el hábito —viejo como el mundo— de reinar.”

Andrés Siegfried (*Revista de América*).

Las fórmulas institucionales que consagran el intervencionismo de Estado parecen destinadas a limitar ciertas garantías de aquellas que fueron como la realización de los más puros ideales de libertad. Hay quienes juzgan que esas limitaciones sobrepasan ya en algunos casos el punto en que se encontraba la lucha entre el individuo y la omnipotencia política de los gobiernos en la época de los poderes absolutos. Sin embargo, todo es cuestión de análisis para saber cómo pueden llevarse a un sistema jurídico las tesis fundamentales del intervencionismo sin que resulten lesionados ni menoscabados los derechos del individuo, ni tampoco los superiores intereses de la comunidad social, que no pueden subordinarse a la injusta concepción de la supremacía particular.

Quien rehuye el poder del Estado lo hace por simple noción policiva, por repugnancia al atributo de mandar para que los demás obedezcan, es decir, la idea de gendarmería organizada

para impedir el libre juego de la actividad humana y para castigar las infracciones severamente. Por una especie de oposición hacia los extremos, quienes arguyen en favor la doctrina clásica —tan teórica como impracticable— del Estado que reduce su acción a la simple función de prevención, justicia y defensa territorial, sienten horror por el gendarme que controla la producción, distribución y consumo de las riquezas y que inspecciona permanentemente las relaciones entre la colectividad y el individuo a fin de asegurar el bienestar de todos los que conviven en cada sociedad. Estado-gendarme que deja hacer y pasar sin preocuparse de otra cosa que de la libertad de cada cual, y Estado-gendarme que controla, vigila, inquiere y sanciona a quien trabaje u obre fuera de las normas establecidas. Hé ahí las dos creencias, los dos criterios, los dos estilos de policía frente a los cuales se desarrollan a menudo los debates ideológicos y políticos entre partidos, entre grupos y aun entre escuelas pseudo-científicas.

El principio recientemente adoptado en la constitución francesa, según el cual cuando una empresa o actividad adquiera los caracteres de servicio público debe nacionalizarse, nos abre ancho campo para tratar con algún detenimiento estos temas del intervencionismo de Estado, bajo la forma concreta de institución orgánica, o más propiamente como consagración de procedimientos jurídicos para resolver los conflictos económicos y sociales entre la comunidad y el individuo. Conflictos que no siempre son el choque entre dos intereses contrapuestos, sino el simple desequilibrio entre dos actividades que son susceptibles de desarrollarse armónicamente en beneficio la una de la otra.

Esa sencilla expresión de cómo una necesidad general puede adquirir extraordinario volumen y superar el campo de las organizaciones privadas para convertirse en una empresa del Estado, nos demuestra la infinidad de matices que ofrece el intervencionismo, entendido como sistema destinado a prestar protección a los intereses sociales, pudiendo armonizarlos con la iniciativa privada cuando ésta sea fuente normal y equitativa de provecho común. Porque si para alcanzar las libertades y los derechos individuales fue indispensable crear instituciones políticas y civiles, también para realizar las aspiraciones de justicia económica y defensa del interés común será preciso dictar normas que establezcan un régimen esencialmente administrativo de intervención del Estado.

Para llegar al concepto moderno de lo que debe ser un Estado

intervencionista ha habido que discutir interminablemente, comparar muchas ideas y exáminar los resultados de variadas experiencias. Partiendo de la tesis de que el Estado no es un dominador fuerte, como tampoco una abstracción política, sino un organismo con funciones y atributos destinados a procurar la satisfacción de necesidades generales, desde las primarias e indeclinables de la defensa nacional, justicia y policía, hasta las que hoy dan materia para graves controversias por estimarse que son empresas creadas o incrementadas por la iniciativa privada, todo es prácticamente susceptible de relacionarse con la misión permanente del Estado. Educación primaria, higiene y catequización, que son ejemplos de labores no productivas, se consideran servicios públicos, como pueden serlo también los transportes, los seguros y tántas otras cosas sobre las cuales se ha levantado la riqueza individual. De ahí que el Estado haya perdido su fisonomía de simple gendarme indiferente a la competencia comercial y a la desigualdad económica, sin que haya adquirido tampoco por otro lado los caracteres de tiranía y arbitrariedad que tuvo en los tiempos antiguos. Situándonos en el terreno de la administración, tanto política como económica y técnica, se comprenderá por qué sí es posible llevar a cabo el intervencionismo que cada país requiera a su debido tiempo, sin incurrir en ninguno de los tremendos errores y abominaciones de los pasados gobiernos totalitarios y en que pueden incurrir todavía los nuevos intentos de semejantes regímenes.

En su orden enumeraremos los diversos sistemas que pueden emplearse para que el Estado cumpla su misión esencial de procurar la satisfacción de las necesidades colectivas y de que impere un sano equilibrio social. a) Servicios públicos propiamente dichos; b) monopolios; c) socialización; d) nacionalización; e) establecimientos públicos; f) establecimientos semificiales o de interés social; g) instituciones de utilidad común; h) control y reglamentación; i) fomento.

Ahora veamos cómo, si se prescinde de considerar al Estado como entidad que absorbe todos los esfuerzos y los sentimientos humanos para transformarlos en fuerza política (tipo totalitario de gobierno), seguramente la libertad individual no sufrirá menoscabo y apenas habrá lugar a limitaciones cuandoquiera que por razones de equidad y de conveniencia pública sean aconsejables, pero no por efecto de una orden imperiosa sino por una relación armónica y justa entre el hombre y la sociedad en que

vive, que lo obliga a ceder lo que por exceso no debe reclamar, o a contribuir con una parte de lo suyo para que se beneficien quienes con él gozan de las mismas garantías.

Toda la sabiduría, los inventos, las experiencias confluyen a crear para el hombre mejores condiciones de vida. A pesar de las guerras y de la destrucción el sentido de las cosas va hacia el perfeccionamiento técnico y al empleo de los métodos mejores para alcanzar el bienestar. Los sobrevivientes de las grandes tragedias del mundo pueden comprobar que por entre la sangre y las ruinas llegan a gozar en la paz de lo que en la guerra sirvió para prender fuego y para azotar la carne y el espíritu. De ahí provienen los incalculables adelantos de los últimos tiempos en la electricidad, la aviación, las construcciones y aun los alimentos. El término del progreso es inconcebible, de modo que al proclamar el anhelo de que se apresure la implantación de tantas obras admirables no hacemos otra cosa que pedir el goce justo y proporcional para los diversos pueblos de la tierra de lo que ellos esperan como frutos de redención y de prosperidad.

Surge entonces el interrogante: ¿Quién debe ser el empresario de esas obras? ¿Quién tiene poder bastante para distribuir con equidad los beneficios de la ciencia y de la técnica? ¿En qué campo se encuentran mejores condiciones para la inteligencia? ¿Cuál es el estímulo más sano y cuál es la más sólida y permanente garantía? ¿Conviene dejar que el hombre produzca para el hombre y que la industria y el comercio se desenvuelvan en un campo de absoluta independencia, o, al contrario, es preferible crear un régimen de control que evite los abusos y libre a los más débiles de la explotación de los fuertes? ¿Y para esto será necesario que el Estado adquiriera un incontrastable poder coercitivo y que se mezele como empresario en la gran lucha de la producción y del consumo?

Lo cierto es que tan innumerables problemas sólo se resuelven aceptando el principio de que el Estado preste, en su sentido más amplio, los servicios públicos, y que según la forma y categoría que ellos adquieran puede decirse que se cumplen más o menos intensamente las teorías intervencionistas, cuya deformación hacia los extremos no les quita su naturaleza eminentemente susceptible de una regulación jurídica estable y fecunda.

La forma elemental de satisfacer necesidades sociales es la de los servicios públicos. Creado un servicio, lo que quiere decir que hay un procedimiento especial de derecho cuya aplicación corre a cargo de los agentes de Estado, se entiende que la correspondiente necesidad colectiva entra a satisfacerse en el grado y mediante las condiciones establecidas en la ley y en los reglamentos. Lo ordinario es que el servicio público responda a una necesidad efectiva, que interesa a todos, o a una gran parte, y que no es posible desconocerla sin dañar los elementos fundamentales del orden social. Pero ante todo, el servicio público es un orden jurídico, tanto en su creación como en su funcionamiento, que no puede oponerse a ninguna de las garantías esenciales del hombre.

El servicio público por sí mismo no inhibe ni interrumpe la iniciativa individual, pero sí da lugar a que se aplique aquel principio adoptado universalmente, en virtud del cual el interés privado debe ceder al interés público. Es ésta la fórmula de más vasta aplicación y contra ella no ha podido levantarse objeción válida. Se requiere, sí, que la ley haga la declaración de que una determinada necesidad habrá de satisfacerse por medio del procedimiento de servicio público, lo que equivale a subordinar el interés particular y a que se produzcan todas las consecuencias jurídicas de esa especial situación. La garantía suprema en tales casos consiste en que la ley es el único estatuto que rige aquella subordinación, sin que ningún gobernante o funcionario pueda apartarse de la norma y de su virtual reglamentación.

Existen, sin embargo, tendencias que sostienen la posibilidad de que haya servicio público aun sin declaración legal, cuando por su naturaleza la necesidad colectiva no puede sufrir alteración alguna sin que se deriven resultados contrarios al bienestar social. En semejantes condiciones, se dice, es lógico admitir que el interés público prevalece sobre el particular, no obstante que el legislador no haya hecho declaración al respecto. Pero la teoría nos parece contradictoria y sumamente peligrosa, porque el Estado no podría aplicar a los asociados disposiciones cuyo origen fuera inferior al que tienen las leyes que definen y amparan los derechos individuales; y porque si por medio de actos distintos de la ley fuera posible crear procedimientos de derecho público, es decir, normas jurídicas especiales para ponerlas en manos de los funcionarios, se rompería indudablemente el fundamento de los poderes públicos separados y por el camino de la reacción se lle-

garía al aniquilamiento completo de las garantías individuales a la vez que de la responsabilidad política. Lejos de eso, el progreso jurídico de la administración debe cimentarse en el régimen legal de los servicios públicos, pero nunca en la imposición arbitraria de providencias de otro género.

MONOPOLIOS

El peligro de que una indebida y excesiva intervención del Estado lleve al monopolio es evidente. Por monopolio se entiende aquella empresa establecida como arbitrio fiscal, que implica necesariamente la exclusión de la iniciativa privada con el objeto de asegurarle al Estado todas las ventajas económicas y financieras de la explotación. La necesidad colectiva se toma, pues, como materia para una actividad altamente lucrativa del Estado, sin que la iniciativa privada pueda competir en manera alguna con la empresa pública y, lo que es más grave, teniendo que sufrir restricciones en campos muy amplios del trabajo y la producción.

Aquella intervención monopolista está convirtiéndose en privilegio particular, precisamente porque queriendo intervenir el Estado favorece a unos pocos y les da crecientes elementos de explotación lucrativa. Por este aspecto sí es verdad que se cae directamente en la anulación de la libertad individual. Si por tratarse de vicios, como el alcohol y el tabaco, puede tolerarse el monopolio del Estado, en cambio los monopolios de otro género a favor de los particulares son injustos y antidemocráticos. De ahí que con frecuencia el intervencionismo se juzgue como anulativo de la libertad, pues los pueblos todavía recuerdan que en las banderas revolucionarias de los tiempos anteriores figuraba la sublevación contra los monopolios y los privilegios.

El problema se concreta a saber si en ciertas condiciones las ventajas de que una persona o grupo de personas puedan disfrutar representan o no un monopolio que las enriquezca y les dé poderío, o si es más bien un positivo servicio el que se presta a la comunidad, cuyos intereses queden realmente atendidos y no causen provecho individual excesivo. Esto es especialmente delicado cuando el Estado interviene para fomentar industrias o incrementar ciertas empresas que consiguen rápido y firme desarrollo. El público entonces encuentra que al amparo de una legislación proteccionista o mediante controles especiales esas empresas logran apoderarse de la totalidad de la clientela o dominar los consumos. Un poder crece dentro de otro poder, hasta el punto

de que en un momento dado es difícil o imposible romper aquellas situaciones. En consecuencia, si se adoptan medidas que tiendan a concentrar en determinadas organizaciones los factores económicos, en busca de una más eficaz satisfacción de las necesidades generales, debe tratarse de que aquello sea en el fondo un verdadero servicio público y no un privilegio o un monopolio cuya aparente justificación no pueda borrar el hecho de que la comunidad soporta una explotación en provecho particular

SOCIALIZACION

Hay circunstancias en las cuales el interés público resultante de una necesidad general se hace incompatible con toda suerte de empresa privada, o en que se impone por completo la conveniencia de sujetar la actividad particular a un régimen de aprovechamiento colectivo. Es éste, quizás, para muchos, el ideal de la intervención del Estado. Porque existiendo una imperiosa razón de conveniencia social para que determinado servicio se preste sin fines lucrativos, hay que excluir la iniciativa privada, que dentro de un régimen de libertad procuraría extraer de todas maneras utilidades a costa de la comunidad. Por eso la socialización de los servicios se concibe como eficaz fórmula de equidad, que se funda en dos hechos concretos: el volumen extraordinario que adquiere una necesidad general y el provecho común que se deriva de que el Estado asuma la función suprema de satisfacerla con sus propios medios, sin fines lucrativos y sin que los particulares por su lado puedan emprender en el mismo género de actividades.

La socialización es lo contrario del monopolio, en cuanto excluye el lucro fiscal, o el privado, mientras por otra parte se elimina la empresa particular que tenga por objeto la explotación de esa misma necesidad. La organización socializada de los servicios se hará tanto más compleja cuanto sean más variadas las manifestaciones de una misma necesidad. Socializar, por ejemplo, la lucha antileprosa, es cuestión de relativa sencillez; pero socializar los transportes es bien difícil. A estos problemas están vinculados asuntos de orden técnico, económico y administrativo que exigen del Estado grandes elementos de capacidad y preparación, que suelen ser escasos y que dentro de lo oficial pierden la disciplina, la consagración y en gran parte la eficacia.

Mas lo importante del tema es saber si por efecto de la socialización se desquician la libertad y la iniciativa individual. Seguramente subsistan muchas otras actividades en las cuales el hom-

bre puede hallar rendimientos; pero donde se declara socializado un servicio no es posible la concurrencia de los particulares, a lo menos como empresarios independientes, no sometidos al estricto control oficial. Todos los medios adecuados e indispensables para la prestación de un servicio socializado deben quedar incorporados a la dirección y funcionamiento administrativos, porque de otro modo carecería de objeto un paso de tan trascendental significación.

La tendencia a socializar los servicios implica la transformación básica de las instituciones económicas, civiles y administrativas, porque no es de suponerse que se excluya la empresa particular, la iniciativa privada, sino donde el Estado está en condiciones de atender por sí mismo a la máxima exigencia social en la satisfacción de las necesidades públicas. La socialización de los servicios es el término de un proceso en el cual se ve el creciente desarrollo de un interés común que no debe dejarse como materia de explotación individual sino que tiene que elevarse al plano de un procedimiento que supedita totalmente la organización privada. Allí no se da margen a un conflicto entre el individuo y la sociedad, en pugna por obtener ventajas económicas, sino que se pasa real y efectivamente a un régimen de derecho público que naturalmente predomina sobre toda otra manifestación jurídica.

Es probable que la tendencia del principio incluido en la nueva constitución francesa sea precisamente la de prescribir que las necesidades colectivas por su grado de intensidad y su volumen dentro de la vida social sigan su cauce hacia la socialización, o sea que dejen de regir las normas de derecho privado que permiten la explotación lucrativa, para acomodarse a normas especiales de orden público, económico y social, cuya aplicación está en manos de los agentes del Estado. Así las cosas, se ve claramente en qué consiste el problema: si la socialización acarrea un crecimiento continuo del poder político del Estado, con perjuicio de la iniciativa privada y de la libertad individual, podrá justificarse el sistema. ¿No existirá el peligro de que tras de la organización técnica se lleve a cabo un desproporcionado y tiránico poderío de los gobernantes, resurgiendo lo que tantas veces han maldecido los pueblos?

La nacionalización significa que el Estado toma por su cuenta la prestación de un servicio o de un conjunto de servicios, de tal manera que la comunidad encuentra en ese género de empresas los medios suficientes para satisfacer su propio interés. La diferencia está, según nuestro modo de ver, en que en este caso los particulares pueden concurrir libremente a prestar servicios iguales o similares a los que prestan las entidades oficiales, sin que para ello tengan que someterse a especiales limitaciones o que en caso de haberlas no tiendan a extinguir la actividad privada ni a someterla directamente al servicio público propiamente dicho.

Si en el monopolio el Estado prohíbe la empresa privada, con el objeto de asegurar las ventajas de exclusividad y privilegio en la explotación, y si en la socialización el fenómeno es igualmente de exclusión de los particulares, pero sin ánimo lucrativo, la nacionalización, en cambio, deja libre la actividad privada, pero por su parte el Estado asume de modo general la prestación de los servicios indispensables al provecho o bienestar común.

De lo anterior se concluye que el régimen jurídico de la nacionalización es un tanto diferente de los de monopolio y de socialización, dado que los dos últimos implican normas prohibitivas y restrictivas que fácilmente inducen a conflictos entre la libertad y los derechos civiles del individuo, con los estatutos que el Estado adopta para dirigir sus dependencias y organizaciones. Más claro, nos parece que en el sistema de nacionalización la libre concurrencia de los particulares queda lógicamente sometida a las consecuencias que produce el servicio público respecto del desarrollo general de las actividades humanas. Así, por ejemplo, si se nacionaliza (en la más amplia significación del término), la educación primaria, pueden los particulares abrir planteles a los cuales asistirán voluntariamente los niños a recibir el mismo grado de instrucción que en planteles oficiales; pero la explotación de la necesidad ya no podrá hacerse dentro de un campo de absoluta amplitud y excesivos beneficios, puesto que queda influida por el hecho de que el Estado mantiene abiertos sus institutos en forma gratuita o con costos muy reducidos.

La nacionalización de los ferrocarriles nos ofrece un ejemplo similar. El Estado construye las obras por su cuenta y puede llegar hasta la adquisición de los ferrocarriles de propiedad privada, reuniendo así bajo su dirección todos los servicios de transportes férreos. Pero, a pesar de eso, cualquier persona tiene dere-

cho a contratar con la nación o con uno o más departamentos la construcción de un ferrocarril, sin perjuicio de la política de nacionalización que se tenga ya establecida. Si se prohibiera la construcción de nuevas vías particulares, se caería en el monopolio; mientras que dejando libre la iniciativa privada se puede llevar adelante una política de nacionalización, dirigida a conseguir determinados objetivos dentro de la economía del país.

La nacionalización puede llevarse a efecto sin que sea preciso restringir la actividad particular; únicamente que, como en tales casos el Estado se propone conseguir determinados resultados de carácter social o económico, podrá expedir reglamentos que envuelvan la obligación de cumplir los fines del servicio público en especiales condiciones.

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

El Estado tiende cada día más a ser empresario, a organizar servicios y explotaciones en la misma forma en que lo hacen las compañías particulares, esto es, con capital determinado, personal especializado, reglamentos y cuanto es propio de una verdadera empresa. Se trata de servicios autónomos, pero no sólo en el sentido puramente administrativo sino además en el jurídico, porque se piensa que es más fácil el funcionamiento de esos servicios si cuentan con personería, patrimonio y procedimientos distintos de los comunes del organismo estatal. Generalmente se orientan estos establecimientos hacia la explotación comercial, pero no siempre es así. Lo esencial es la autonomía técnica y la personería jurídica para manejar el patrimonio y adquirir y disponer de los bienes según convenga a su propia organización y desarrollo. Pueden ser empresas de transporte, de comunicaciones, de explotación de minas, en fin, de lo que da rendimiento, o pueden ser instituciones científicas y de cultura, como la universidad.

Pocos conflictos pueden presentarse entre los establecimientos públicos y la empresa privada, porque aquellos no representan fuerza política alguna, dadas sus condiciones de autonomía técnica y de personería jurídica, aunque sobre ellos ejercen vigilancia y control las entidades gubernamentales y administrativas; pero esto es simplemente para el efecto de imprimirle al establecimiento público su orientación y sus finalidades, pero no para convertirlo en entidad representativa de un poder político que sería impracticable e inconveniente en todo caso. De ahí que los

problemas que se presentan sobre régimen jurídico de los establecimientos públicos en relación con los particulares pocas veces revisten caracteres de gravedad y se reducen a cuestiones reglamentarias que ordinariamente se desarrollan dentro de los límites estrictos del servicio correspondiente.

El establecimiento público admite la concurrencia de los particulares en la satisfacción de la misma necesidad, salvo que se trate de servicios monopolizados o socializados, como sería, por ejemplo, si se llegara a crear el departamento de correos y comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, actividades éstas que estando confiadas exclusivamente a entidades oficiales bajo la forma de servicios monopolizados, al convertirse en establecimiento público acarrearían esas mismas características.

De manera diferente, la Universidad Nacional de Colombia, que es persona jurídica, con autonomía técnica, no impide que otros establecimientos privados puedan dar iguales enseñanzas y expedir títulos profesionales que produzcan efectos iguales a los que otorga la Universidad. Con estos dos ejemplos se ve cómo el sistema de establecimientos públicos por sí mismo no constituye una modalidad del intervencionismo de Estado que impida la iniciativa privada, ya que ello depende de las circunstancias y condiciones en que se haya creado y se preste el servicio organizado en tal forma.

ESTABLECIMIENTOS SEMI-OFICIALES

Dentro de las variadas fórmulas puestas en práctica para conseguir los mejores efectos del intervencionismo de Estado se encuentra la de los llamados establecimientos semi-oficiales, o sean aquellos que participan en diverso grado de la naturaleza de las instituciones oficiales y a la vez de la autonomía jurídica y administrativa de las empresas particulares. La denominación que se les da es la más expresiva, pero en el fondo no responde a su verdadera estructuración jurídica, porque sería tanto como admitir que se les aplique simultáneamente o en igual proporción el régimen de derecho público y el régimen de derecho privado, lo que es un contrasentido, pues las dos categorías de normas no pueden aplicarse indistintamente sin que tengan que prevalecer unas sobre otras, fenómeno éste que no es el que se presenta en los establecimientos semi-oficiales. Sería más adecuado denominarlos *establecimientos de interés general*, porque lo que predomina es el objeto, la razón de interés social que mueve al Estado

a participar en su creación y en su desarrollo económico y financiero. En ellos se conserva y acentúa el régimen de derecho privado, especialmente el que concierne a las sociedades o compañías.

Estas instituciones se fundan con el objeto de atender a intereses concretos de orden económico, como son el crédito, el fomento industrial, las habitaciones, los consumos, etc. Puede decirse que dondequiera que haya lugar a una empresa privada que tenga por finalidad la explotación lucrativa de una necesidad general, es posible también abrir una empresa semi-oficial con el mismo objeto. El resultado que se busca es el de que la explotación privada quede sometida o más propiamente intervenida por la organización semi-oficial, con lo cual desde todo punto de vista reciben beneficios los intereses comunes y se equilibran los factores económicos que están en juego.

Lo que más preocupa a los partidarios de esta clase de institutos es la posibilidad de convertir en función social lo que en cierto momento constituye materia de excesivas ganancias privadas, o una deficiente satisfacción de necesidades colectivas; se quiere cumplir una labor económica reguladora cuyos efectos se miden por la influencia que adquieran sobre el interés que concretamente representen esos institutos, de modo similar a como podría estimarse la acción de una entidad privada cuyas utilidades fueran módicas y equitativas. Ejemplos: el crédito agrícola, que tiende a suministrar el dinero que se requiere para el cultivo y explotación del suelo; el crédito hipotecario destinado al fomento de las construcciones y al desarrollo de las obras materiales; el crédito industrial que va a dar impulso a la industria básica del país. Ocurre en estos casos que los institutos semi-oficiales suministran el dinero a bajo interés, con dos propósitos: el de combatir la usura y también el de proporcionar los medios económicos suficientes para incrementar las empresas esenciales al progreso de un país.

Muy interesante es la creación de institutos de compra y venta de productos, porque por medio de ellos se procura a la vez estimular la producción y abaratar el mercado, reconociendo por un lado las utilidades de quien explota la industria y del otro la conveniencia de eliminar factores de encarecimiento de los precios que son a menudo los verdaderos perturbadores del equilibrio entre los productores y el consumidor.

La conclusión que puede sacarse después de este breve análisis es la de que los establecimientos semi-oficiales revisten espe-

ciales condiciones económicas y administrativas; están sometidos a la inspección del gobierno y sus fines se determinan por la intervención que el Estado tenga en su creación y funcionamiento; pero por lo mismo que el régimen a que quedan sometidos es de derecho privado, puede decirse que no existen conflictos que afecten las garantías y derechos de los particulares.

No dejamos de advertir que un empleo exagerado de los institutos semi-oficiales o una extensión demasiado amplia de sus actividades puede conducir fácilmente a situaciones de monopolio o de privilegio, casos en los cuales sí habría lugar a que surgieran intereses contrapuestos que chocaran en el campo político y consecucionalmente en el jurídico.

INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMUN

No consideramos necesario extendernos en el estudio de las instituciones de utilidad común, porque además de que representan dentro de la sociedad manifestaciones de sentimientos y propósitos individuales, están muy lejos de constituir peligro alguno para la organización jurídica. Respecto de esta clase de establecimientos nos contraemos a señalar la importancia que adquieren a medida que sus patrimonios y su reglamentación interna se acrecientan y se desenvuelven con mayor eficacia. La misión principal del Estado a este respecto no es otra que la de estimular y proteger por diversos medios las fundaciones que tengan por objeto cuestiones de beneficencia o de interés social.

El régimen de las instituciones de utilidad común se caracteriza invariablemente por el respeto a la voluntad de los fundadores, lo que quiere decir que mientras ellas trabajen de conformidad con la finalidad que se les asigne y sin ánimo de lucro, se elimina toda posibilidad de conflictos en el orden jurídico y político.

CONTROL Y REGLAMENTACION

El aspecto más debatido de la intervención del Estado es el relativo al ejercicio de atribuciones por los agentes públicos directamente sobre la actividad privada con el objeto de someterla a cauces y procedimientos especiales. El imperio, la fuerza conminatoria que entraña la orden emanada de una autoridad, cuando recae sobre hechos y costumbres que se suceden y desenvuelven en virtud de leyes económicas y del libre juego del interés parti-

cular, o cuando está destinada a contrarrestar sentimientos, preferencias o inclinaciones de la persona humana, es causa determinante de innumerables y permanentes conflictos que han hecho difícil la adopción de sistemas de control cuya eficacia sea evidente.

Contrabando, mercado negro, bolsa negra, son expresiones que han entrado al uso comercial coetáneamente con la promulgación de las leyes sobre control de precios, importaciones y exportaciones, distribución de cupos, cuotas y todo aquello que en el complejo y creciente problema de las relaciones económicas significa la imposición de reglas a la conducta individual. Lo cual indica que para lograr que predomine la fuerza política del Estado no basta el mandato imperativo, pues es indispensable que la norma misma contenga elementos que permitan cumplirla y que sean como expresión de disciplina y de general consenso sobre su conveniencia.

Las causas principales que provocan el conflicto son: la resistencia del individuo a la imposición coercitiva de providencias que le restrinjan o modifiquen su propia iniciativa; la notoria desconfianza respecto de los resultados económicos y técnicos de las medidas del gobierno; la menor competencia de los empleados oficiales y, también, la tendencia a burlar con medios y recursos clandestinos los efectos del control, lo que induce inevitablemente a la corrupción administrativa y a la especulación fraudulenta.

Hay una grave dificultad en reglamentar objetivamente las leyes de la economía y más aún si se trata de poner en manos de organismos administrativos la regulación de fenómenos, de variada naturaleza, que se sobreponen al contenido de cualquier clase de estatutos escritos. Pretender que haya un ritmo artificial en los acontecimientos de la humanidad es tan utópico, que apenas después de duras experiencias, repetidas a través de los siglos, se ha llegado a comprender que hay manifestaciones del espíritu y zonas del trabajo que nunca podrán ser dominadas por la fuerza, porque a mayor imposición política y más tiránico dominio siempre habrá más firme rebeldía a obedecer lo que no se conforma con la realidad ni con las íntimas esperanzas y aspiraciones del hombre. Eso es lo que se encuentra en el fondo cada vez que el Estado obra como empresario o como interventor con criterio de potencia política. Como sería preciso convertir el fenómeno económico en reglamento administrativo, o la regla técnica en norma jurídica, los gobernantes se inclinan a dictar leyes poli-

civas y a mermar las facultades que el individuo recibe del derecho privado para sustituírlas por prescripciones de orden público que con frecuencia se tuercen hacia la arbitrariedad.

El robustecimiento del poder del Estado contra el individuo no es fórmula útil para alcanzar la primordial finalidad de que prevalezca el interés general, porque el conflicto no se supone planteado entre la entidad política y la persona natural, sino entre ésta y la comunidad, de lo cual se desprende la obligación para el Estado de intervenir en defensa del interés superior, sin sacrificar las bases esenciales de la equidad y del derecho. Tampoco es admisible la presencia dominadora e incontrastable del funcionario oficial en todas las actividades particulares, aun en aquellas que se desenvuelven en campos absolutamente ajenos al que razonablemente incumbe a la función pública.

Muchas veces sucede que con el fracaso de un control o de un reglamento se abre el camino a otros nuevos, todavía más drásticos, como si de grado o por fuerza fuera dable conseguir resultados que sencillamente no son aconsejables. Es una lucha creciente que adolece de un error grave: considerar que el Estado y el individuo son enemigos entre sí, que las prerrogativas que el uno pierde las gana el otro y que por consiguiente la posición mutua es la de defenderse y atacar a la vez. Así las cosas, el problema se hace insoluble, porque se le mantiene cargado del explosivo político y partidista mientras se descuida el aspecto fundamental que consiste en buscar el rendimiento verdadero que la iniciativa privada y el esfuerzo individual pueden aportar al bienestar colectivo, empleando el estímulo, fomentando la empresa y compensando las legítimas ventajas de unos y otros en forma tal que el fruto de la reglamentación y el control sea auténtica expresión de una economía sabia y firmemente dirigida.

Aquí debemos volver sobre la tesis de que compete al legislador la adopción de los principios que hayan de regir en materia de controles y que fijen los límites de la reglamentación. Comprendemos que debido al carácter técnico que en la generalidad de los casos asume la intervención estatal lo más indicado es que el gobierno quede con facultades suficientes para obrar en cada caso como más sonyenga al interés público. Para el legislador es impracticable el estudio completo de los factores de previsión y análisis que induzcan al implantamiento de determinadas medidas intervencionistas, de lo cual se desprende que sólo la autoridad

administrativa está en condiciones de llevar a cabo la labor de control y reglamentación.

Pero no debe olvidarse que en casi todos los casos resultan afectados derechos cuyo reconocimiento y definición se encuentran en estatutos fundamentales como son el Código Civil, el de Comercio y las leyes que regulan la libertad de industria. En consecuencia, sería un método extraño el de concentrar en manos del gobierno el poder de modificar o sustituir las normas sustantivas y sujetar la actividad de los particulares a procedimientos especiales que con frecuencia se apartan de las doctrinas jurídicas más sólidamente establecidas. El simple hecho de que el régimen contractual establecido en los códigos pueda limitarse o cambiarse por medio de un decreto del ejecutivo nos está indicando en qué consiste la dificultad para que lleguen los particulares a aceptar de buen grado la acción intervencionista del gobierno.

Hay entre las últimas reformas constitucionales colombianas una que demuestra hasta qué punto se abonda la diferencia entre el régimen legal de la intervención y el régimen que pudiéramos llamar ejecutivo. En 1936 se dijo en la constitución lo siguiente: “El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas...” Más tarde, en 1945, aquella disposición se cambió por esta otra: “El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas...” Salta a la vista que en los términos del primitivo precepto correspondía al legislador dictar directamente las leyes sobre intervención, consignar en ellas de modo preciso el objeto y el procedimiento y dejarle al gobierno únicamente la potestad reglamentaria para cumplir los respectivos mandatos. Mas, como se vio que de esa manera el intervencionismo debía tomar la forma estricta y terminante de una ley, apartando al gobierno de cualquiera oportunidad distinta de la allí contemplada, entonces se resolvió que la ley puede señalar el objeto de la intervención y dejar al ejecutivo amplios poderes para que por medio de decretos estatuya cuanto juzgue indispensable para tales efectos. Se llega entonces al punto culminante del problema, o sea que la autoridad se convierte a la vez en fuente de legislación y de ejecución, lo cual suscita más a menudo conflictos y crea a cada paso obstáculos a la misión de procurar la defensa y supremacía del interés general.

Estos problemas se harían menos graves si el Estado contara

con medios adecuados y suficientes para que sus propias disposiciones fueran más eficaces y no se prestaran a contradicciones y violaciones en la práctica. Algunos servicios de control han sido atendidos con tal eficiencia y mediante el empleo de sistemas tan apropiados que por sí mismos recomiendan la bondad de la política intervencionista. Pero, en cambio, otros han fracasado debido a mala orientación, deficiente organización e incompleta preparación de los empleados encargados de ejercerlos. Es curioso observar que donde el control está bien dirigido y completamente establecido a lo largo de una determinada actividad, son pocos los casos en los cuales haya de desempeñar funciones policivas ni que imponer sanciones; mientras que cuando el control es ineficaz parece que se hallara remedio en una más draconiana aplicación de las penas y una sistemática persecución a posibles presuntos infractores.

Es tan amplio el campo en el cual puede actuar el Estado en busca de resultados de efectiva cooperación social, de fomento de la inteligencia, la investigación y el trabajo, que en verdad sólo hace falta una especie de reajuste de las instituciones jurídicas con el objeto de que el individuo encuentre el halago de trabajar y producir y que la sociedad alcance su bienestar por efecto del equilibrio entre todos sus componentes. El Estado en tales condiciones no sería ni dictador, ni gendarme, ni testigo impotente de los conflictos sociales, sino un efectivo administrador del interés general, sin extraviarse entre las dificultades acomodaticias de una falsa política de intervención.