

ción pública; especialmente los aspectos de proliferación de organismos estatales, de ausencia de coordinación entre ellos, de aumento del número de empleados y de sus gastos, han abierto nuevamente la discusión sobre el funcionamiento del Estado colombiano. La crisis fiscal que padece el país y la reticencia de los contribuyentes a pagar más impuestos que fuera de desestimular la inversión solo vayan a aumentar el número de empleados oficiales, ha servido de acicate a la controversia.

A la Comisión Tercera Permanente del Senado ha llegado el Proyecto de Ley N° 207 de 1964, procedente de la Cámara de Representantes. El ponente de dicha comisión ha propuesto modificaciones al proyecto en cuanto a los instrumentos de acción, aunque manteniendo los objetivos generales que son: mejorar el funcionamiento de las entidades públicas, verter las economías que puedan lograrse hacia el impulso a la pequeña industria y a la reforma agraria.

El proyecto prevé una Junta Nacional de Simplificación de la Administración Pública con funciones relativas a la reorganización de las dependencias oficiales, mejores procedimientos y economía de gastos de funcionamiento; además, para que los departamentos, intendencias y comisarías reorganicen su administración y trabajen con planes previos, se subordina a la realización y prospectación de unos y otros, el otorgamiento de auxilios nacionales¹.

¹ Ver Anales del Congreso, martes 21 de septiembre de 1965, p. 1190. La lectura de la ponencia es de mucho interés porque contiene un panorama general del estado de la administración pública en Colombia.

EVOLUCION Y FORMAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Naturaleza dinámica del Derecho de Propiedad

El derecho comunitario de uso de los bienes creados es un derecho fundamental y primario que requiere para su ejercicio y realización material, instrumento idóneo, que necesariamente no tiene que ser de naturaleza idéntica a la suya, sino, a lo sumo, similar. Esta adecuación se obtiene con el derecho de propiedad, que es un derecho natural de rango secundario, instrumental. Carácter que le proviene según Santo Tomás “de que es un derivado del derecho natural por racionio”. Mientras que el primario, el derecho comunitario de uso, proviene del hecho de la creación. Por lo tanto, el derecho de propiedad, como secundario que es, es un derecho *sometido, jerarquizado, funcional*. Es un derecho no para acaparar y retener y consolidar bienes, sino para libertar, ejercer y transmitir. Es un derecho en *movimiento* con caracteres positivos y esencialmente comunicable. Comunica el derecho primario a que sirve, y se comunica el mismo, por medio de la función social que le es propia. Por el ejercicio de ella hace partícipe de los bienes a quienes todavía no los poseen. Y los participa a lo largo del tiempo; es decir, coetánea, sucesiva y evolutivamente. Para las personas vivientes y para las porvenir. Y siempre al servicio del hombre. Por esto, económicamente, no debe sacrificarse una generación a otra, ni la vida

de un solo hombre a la prosperidad de toda una industria. Como tampoco una generación tiene derecho a agotar y despilfarrar todas las reservas materiales de que las futuras generaciones van a vivir. Aquí entra la previsión del Estado para evitar que las fuentes se agoten.

El derecho de propiedad, en su sentido pleno y entero, debe ser un *multiplicador* social y económico, que a medida que más crece la humanidad y sus necesidades aumentan, más extendida y general debe ser su función. Porque él sólo tiene razón de ser en la *medida* en que lleva a todos los hombres el uso de los bienes que para su provecho han sido creados.

Por esto, el derecho de propiedad no es intocable. El, por su misma naturaleza instrumental, es un derecho intervenido. Intervenido para adecuarlo a su función. Y por ello, debe ser objeto permanente de atención por parte del poder civil; no solo para defenderlo, sino para obligar a sus titulares a que lo ejerzan como se debe. Pues él existe, no en beneficio absoluto y egoísta de unos pocos, para limitar, sustraer, enclaustrar y arrebatarse a la mayoría del género humano los bienes que para su uso han sido creados, sino a la inversa, para servir de canal eficaz de difusión.

Con razón dice Sertillanges, que el derecho de propiedad individual no es uno de esos derechos primitivos, los cuales no pueden tocarse porque expresan la naturaleza de su constitución primordial. Es un derecho derivado; un *arreglo* de la razón; arreglo necesario tal vez, pero de una necesidad relativa a condiciones generales que ciertas circunstancias pueden modificar; de suerte que no hay nada en él de *inmutable e intangible*.

La función de la propiedad en el mundo en que vivimos, dominado por las necesidades y angustias económicas, exige un desarrollo constante de ella y su adaptación a los nuevos adelantos técnicos y al desenvolvimiento sociológico de los pueblos y de sus culturas.

El concepto de algunos, de que la propiedad es intocable, exigiría, al menos, cierta constatación y comparabilidad de las instituciones así denominadas en todas las sociedades civilizadas o semicivilizadas, que demuestre la persistencia de un mínimo común de contenido de todos los derechos de propiedad históricos. Pero lo cierto es que el derecho comparado enseña,

no ya una diferencia enorme y sustancial en el tránsito de unas épocas a otras, sino también y esto es lo más dicente, de un sistema a otro de propiedad privada. La propiedad en los actuales estados intervencionistas es mucho más pobre económicamente, y hasta más débil jurídicamente que lo que suponía la mera posesión feudal ¹.

Por eso cuando la Iglesia recomienda el sistema de propiedad privada, lo hace por razones de orden *práctico* y de conveniencia social. Y por ello, también, cuando las circunstancias así lo exigen, *autoriza* adoptar por el Estado otras formas de propiedad. De tal modo que si se llegara a comprobar en determinado período histórico, que la propiedad particular de ciertos bienes, por ejemplo, los de producción, privaba parte considerable de la sociedad de la honesta subsistencia, sería perfectamente lícito, e incluso aconsejable, que se prohibiera la apropiación privada de estos bienes. Sertillanges avanza todavía más, y dice que ninguna razón prohíbe que un cristiano pueda ser colectivista, si el ser colectivista consiste únicamente en concebir de *otra* suerte las leyes sociales de la producción, de cambio, de apropiación de los bienes... “Si podeis decirme sinceramente: creo que el bien humano esté en una apropiación colectiva de la tierra y de los medios de producción o de cambio, yo os diré: señor, no soy del parecer de usted; pero mi parecer no es más sagrado que el suyo. Sea usted colectivista, y le ruego que crea que no será, precisamente eso, lo que debe impedirle el cumplimiento del precepto pascual”.

La evolución del derecho de propiedad, en sentido cristiano, significa un avance constante en el camino de tornarlo más *apto*, para proporcionar a todos los hombres los medios indispensables para su sostenimiento biológico y su perfeccionamiento moral, intelectual y espiritual. En suma, para realizar su vocación.

Ahora, la realización de la vocación requiere, ante todo, el ejercicio pleno de la libertad. La cual se adquiere en gran parte, como consecuencia del ejercicio legítimo de la propiedad. Bien dijo León XIII: “Si el hombre fuera despojado del derecho de propiedad privada, seguiría dura y odiosa esclavitud de los ciudadanos”. De aquí el interés de hacer llegar a todos prácticamente este derecho. Porque el hombre sin medios económicos

¹ Antonio Perpiña Rodríguez. La Propiedad, Madrid, 1959, pág. 105.

para desarrollarse, aunque metafísicamente continúe libre, físicamente sería esclavo. Esclavo de sus necesidades primarias y de los detentadores de la riqueza. Y por lo tanto, incapaz de realizarse históricamente como hombre. Despojado de todo derecho de propiedad estará prácticamente determinado desde el exterior para todos sus actos. Y colindante con la realidad animal. La libertad y el derecho de propiedad se desarrollan paralelamente. Si la sociedad se encuentra subordinada a alguna situación económica servil, el hombre no puede ser más que servil. La falta de libertad de la sociedad de hoy obedece precisamente a la inestabilidad de la propiedad y al hecho de no ser poseída por la masa. “Y se olvida que la libertad es un bien necesario a la vida más elevada de la sociedad para la dignidad del hombre y la multiplicación de su acción: en la que multiplicidad es vida”.

Solo mediante una bien *constituída* y bien *dividida* propiedad, escribe Belloc, pueden las unidades sociales ser independientes y colaborar con el Estado, o reaccionar contra él, cuando sea el caso. Y solo, así, puede crearse y desarrollarse la verdadera *opinión pública*. De aquí la gran tarea de los cristianos de recuperar la libertad económica para todos los hombres, *restaurar* la propiedad. Y no la propiedad para unos, los menos, sino la *rando* la única institución bajo la cual puede fructificar, que es propiedad para los más. Y la propiedad que liberta y no la que esclaviza. Porque también hay una propiedad que esclaviza. La propiedad de lo superfluo que engendra avaricia. La propiedad que nos torna en soberbios cofres de riqueza y en menguados instrumentos a su servicio. Que en vez de levantar al hombre, lo postra. Pues le sujeta y recorta por el apetito de poder y de riqueza sin límites.

Por eso el cristianismo, y el catolicismo en especial, afirman, frente al capitalismo que salvaguarda teóricamente el derecho de ría de los hombres, el total derecho que éstos tienen de participar en todos los bienes creados. Y que cuando estos no sean suficientes para la apropiación individual, se haga uso de la magnificencia, la beneficencia y la caridad.

La doctrina católica ha sido consecuente, y coherente a lo largo de los siglos. Y por eso postula hoy, como ayer, que las propiedades, pero que lo desconoce prácticamente a la Imayo-la Biblia y lo reconoció Aristóteles y lo perfeccionaron Santo

Tomás y demás Padres de la Iglesia; y lo han confirmado y ensanchado los Pontífices Sociales y los sociólogos y economistas católicos. Para la concepción tomista y católica, sí es muy importante que la propiedad esté individualizada, lo es *más* que su uso sea común. No es posible admitir lo primero, sin reconocer lo segundo. Todas las afirmaciones en favor de la propiedad privada han de entenderse siempre con la obligatoriedad del uso común. Este aspecto es de tanta trascendencia, que si surgiera la opción entre ambos elementos, habría que darle la *preferencia al uso en común*. Porque el uso en común es el que más directamente cumple la intención de la naturaleza, que ha hecho todas las cosas para todos los hombres. Y porque la evolución de la propiedad, como dice Santo Tomás, ha de realizarse sacrificando lo privado a lo común. El progreso, en efecto, ha de ser hacia el ideal, que es hacer la propiedad lo más común posible ². Si este es el ideal cristiano, tender hacia *él*, buscando que cada hombre lo acepte en particular y lo realice en el campo de su influencia, es un deber que se impone a la voluntad de todos y de cada uno. Y que obliga a reformar las instituciones jurídicas y económicas en el sentido de hacerlo posible. Porque el régimen de propiedad privada no es un régimen inmutable, sino todo lo contrario, pues la propiedad “es la más variable de todas las instituciones de la vida social” ³.

Propiedad innata y adquirida

El derecho de propiedad se expresa en formas diferentes y muy variadas, según el grado de cultura y desarrollo de un pueblo. Pero en la raíz de este derecho encontramos dos formas primarias de trascendencia muy marcada, y de cuya aceptación y comprensión cabal depende en gran parte entender el problema total de la propiedad. Estas formas son: la *propiedad innata* y la *propiedad adquirida*. La propiedad innata es la que posee el hombre como *parte* de su propia naturaleza, junto con el derecho de *control*. Propiedad que se expresa y sustantiva en la fuerza corporal y en la capacidad y destreza mental. Y la pro-

2 J. M. Gallegos Rocafull. “El Orden Social según la Doctrina de Santo Tomás de Aquino”. Segunda Edición, Editorial Jus S. A., México, 1947. Pág. 187.

3 Para ampliar este punto, puede consultarse: *Etienne Borne*: “La Propriété et son Evolution”. Sesión 32 de las “Semanas Sociales de Francia”, Toulouse, 1945. Pág. 70.

propiedad *adquirida*, que consiste en el derecho sobre todas las cosas externas a la propia persona del hombre, que no solo éste posee, sino que establece sobre ella su derecho de control ⁴.

La propiedad innata es la que otorga al trabajo su propio valor y su función específica. Porque el trabajo es un valor *humano* y un valor *económico*; un valor que corresponde a un derecho de la persona. Y que en el orden empresarial, representa un instrumento de la producción. Y, por lo tanto, sobre él incide un derecho privado de la persona del trabajador, no inferior en valor jurídico al derecho privado sobre los bienes de producción.

Conexa con la forma innata de propiedad, está la propiedad del *empleo*, del *salario*, del *ahorro*, de los *beneficios*, de la *vienda*, de los *seguros sociales*. Formas todas estas del mayor contenido humano, porque de algún modo están relacionados directamente con la persona misma del trabajador. Y como para cerrar el arco toral de las formas de propiedad laboral, está la propiedad *empresarial*.

Cada una de estas formas de propiedad merece la mayor atención del Estado, y deben ser garantizadas por éste, dentro de cierta organización jerárquica del derecho de propiedad.

Propiedad incorporal

En el decurso de la historia vemos, cómo las formas primitivas de propiedad: *patriarcales*, *feudales*, *monárquicas*, han desembocado en las formas actuales. Le ha correspondido a la ley y a la jurisprudencia reconocer y proteger nuevos tipos de propiedad. A los existentes y reglamentados en los códigos civiles, se han agregado derechos de *propiedad incorporal*. Derechos estos tan evidentes como los otros, pero sin objeto material, porque representan la actividad creadora del hombre, que, cuando se ejercita, parece como distanciada de éste, lo mismo que del objeto material en que se expresa. Esta actividad creadora, este valor sustancial, puede ser protegido en sus resultados o en sí mismo, otorgándole a su titular un monopolio de hecho. A la primera modalidad corresponde la propiedad literaria, la propiedad industrial (patentes, marcas, modelos, etc.). A la se-

4 Luis O. Kelso y Mortimer J. Adler. "Manifiesto Capitalista". Editorial Guillermo Kraft Limitada, Buenos Aires, 1961. Págs. 56 y 57.

gunda, corresponde la propiedad de servicios, la de fondos de comercio y la propiedad comercial ⁵.

El reconocimiento que las leyes comerciales hacen del nombre comercial y de lo que éste significa como derecho de propiedad; los derechos intangibles como el "good will", son formas de propiedad comercial contemporáneas, no solo reconocidas sino protegidas por las leyes. De igual manera, no existirá, además, un nombre y un valor profesionales, una habilidad técnica, unos intangibles energéticos, una forma espiritual de trabajo, una vivencia productora, que sean también derechos, y derechos valiosos de propiedad privada? Si ya se empieza a aceptar el principio según el cual el trabajador ha de conquistar la propiedad de su instrumento de trabajo, por qué se le niega su derecho de *propiedad privada* a percibir parte de los frutos producidos con el concurso de su actividad? Y por qué se le quiere recompensar todo su esfuerzo y todos sus valores privados con un salario, la mayor parte de las veces escaso, mientras que para el capital la recompensa es indefinida y sin límite alguno? ⁶.

El trabajo es un medio de acceso a la propiedad. La propiedad es, en el orden económico, el estímulo más eficaz del trabajo. Tal es la segunda de las relaciones económicas entre trabajo y propiedad. El fruto natural del trabajo es la propiedad: relación exterior y económica que va del trabajo a la propiedad. La propiedad estimula al trabajo; relación interior psicológica, que va de la propiedad al trabajo. Esta segunda relación es la de mayor consecuencia ⁷, y la que hace posibles multitud de fenómenos de gran valor en la vida social.

La propiedad cooperativa

Entre las formas de propiedad queremos destacar la cooperativa, porque responde más directamente a la propiedad innata, a la propiedad humana. Y contribuye muy eficazmente a difundir y robustecer la propiedad privada personal. A la vez que crea una *propiedad colectiva* muy importante, pues está impregnada de cierto espíritu de apropiación personal.

5 Alberto Goux. "Hacia un Orden Social más Humano". Editorial Litúrgica Española S. A., Barcelona, 1953. Pág. 262.

6 Carlos Mario Londoño. "La participación de los Trabajadores en los Beneficios de la Empresa". Ediciones Rialp, Madrid, 1962. Pág. 24.

7 Johannes Haessle. "El Trabajo y la Moral". Buenos Aires, 1944. Pág. 259.

El hondo sentido humano y social de la cooperativa y su valor y eficacia en el campo de la transformación económica, han sido reconocidos muy enfáticamente por Pío XII y Juan XXIII. Estos Papas han aconsejado la *integración* cooperativa, con el fin de sustituir la concentración capitalista por la coordinación cooperativa de las empresas fundadas sobre la pequeña y media propiedad, en la agricultura, en el artesanado, en el comercio y en la industria ⁸.

Un aspecto muy importante de la doctrina cooperativa es, que la aportación del capital en la cooperativa tiene una función *secundaria*, instrumental, mientras que el trabajo y la integración total de la persona representan la función *primaria*. Puesto que la cooperativa es, ante todo, una asociación de personas.

El cooperativismo está asentado sobre la propiedad privada y la respeta más que ningún otro sistema, pues le da todo su valor y le hace desempeñar totalmente su función.

Los aportes que los cooperados entregan a la cooperativa, son de carácter privado. Y les otorga el derecho de retirarlos, si así lo desean. Lo que prueba, precisamente, que se trata de un sistema basado en la propiedad privada. Tiene, sí, un contacto con el socialismo asociacionista que no es revolucionario, en el sentido violento, y que busca un reparto nuevo de la riqueza manteniendo la propiedad privada, el espíritu de ahorro y la iniciativa individual. Y se opone a la expropiación injusta de las clases pudientes.

La doctrina cooperativa realiza plenamente el derecho de propiedad, pues conjuga armoniosamente el ejercicio privado de éste, con su función social. Y lo configura vuelto hacia afuera, con miras más a la función que a la titularidad. El objetivo funcional es característica básica de la propiedad cooperativa, que está siempre medida por el servicio que presta. Con ella no se especula. No se busca lucro en el sentido capitalista, sino servicio. Es una propiedad humanizada. No es voraz, ni suscita envidia. Acerca a los hombres; porque cada cual se siente obligado para con los demás, en la medida en que estos se obligan para con él. No da motivo para que los bienes se despilfarren, ni se presta para negocios en que no esté envuelto el bien común.

⁸ Martín Brugarola, S. I. "Las Empresas Familiares y Cooperativas, de la obra *Comentarios a la Mater et Magistra*". Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1962. Pág. 309.

La propiedad cooperativa es por esencia, por naturaleza y por destinación, la propiedad enderezada hacia el bien general. No crea un solo problema social; y antes, por el contrario, los ayuda a resolver todos. En suma, es el *estadio* superior de la propiedad privada. *Ernesto Poisson* vio en ella una nueva forma de propiedad. Esta propiedad cooperativa —dijo— no tiene semejanza alguna. En realidad esos bienes colectivos no pertenecen a nadie, y sí a todo el mundo; son por consiguiente, bienes colectivos, como propiedad en la obra nacida del ahorro de todos; pero no llega a ser social, ya que queda exclusiva de los que integran la agrupación *privada* que se denomina cooperativa.

