

La libertad de comercio, el inter- vencionismo y la racionalización

(Especial para esta Revista)

Esta cuestión no puede tratarse sucintamente ni a la ligera. Y el mejor criterio de exponerla en la cátedra es ciñéndola a la realidad presente, tanto legislativa como jurisprudencial. Tampoco se puede prescindir de una rápida ojeada histórica.

Como las codificaciones de derecho privado del siglo XX, de tipo latino, como la nuestra, se inspiran en el gran principio de la *autonomía de la voluntad*, conforme a la cual el individuo regula libremente sus propios intereses, y en las relaciones de cambio económico con los hombres esa voluntad es la que crea sus obligaciones, lo que equivale a decir que la voluntad crea el derecho con la misma fuerza que la ley; y por otra parte, la ley mercantil devolvió al individuo la libertad de comercio y de industria; siendo eso así, siendo nuestros códigos civil y mercantil de tipo individualista y capitalista, conviene que estudiemos sus antecedentes históricos, anteriores al siglo veinte.

Cómo nació en el antiguo Derecho el principio de la autonomía

Según los críticos, el principio *solus consensus obligat* fue ignorado por los romanos (cuestión discutida, sin embargo, por el renacimiento del estudio del Derecho romano); el solo consentimiento no daba acción para exigir el cumplimiento de lo querido —*ex nudo pacto actio non nascitur*—, dominaba el formalismo; el individuo no podía crear obligaciones

sino en casos determinados y empleando fórmulas sacramentales; la voluntad no era eficaz sino colocada en ciertos moldes estrechamente reglamentados y limitados. Los contratos reales —en que la obligación nacía de la entrega de la cosa— y posteriormente los consensuales —a que el derecho civil y el pretoriano daban acción, y que eran muy pocos— eran la excepción.

El empeño de la Iglesia en hacer primar el principio moral del respeto a la palabra dada, con independencia de la forma impuesta por el derecho civil, el segundo renacimiento del estudio del derecho romano y el desenvolvimiento del individualismo en el siglo XVIII, especialmente por parte del jurisconsulto Domat y después por Pothier, inspiradores del código napoleónico, le dieron el triunfo definitivo, con el progreso de las ideas liberales, al principio de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual.

La autonomía de la voluntad estaba, sin embargo, restringida por tres aspectos; primero, por el control de la moral dentro de la libertad de estipulación, ejercida por la misma Iglesia que había hecho triunfar el principio del respeto a la palabra dada, control ejercido por ella misma y después por el Estado secular. Segundo, por la intervención del poder central, del soberano absoluto, no sólo en lo fiscal sino en lo económico, pues ya entonces se intervenía para controlar y dar el precio de los artículos de primera necesidad, pan, sal, etc., y aun el salario obrero. Tercero, por la voluntad de las corporaciones y asociaciones de todo género, que restringían corporativamente la voluntad individual; no se podía ser comerciante ni industrial fuera de ellas, que todo lo reglamentaban, desde el precio de venta del producto, hasta los salarios y la manera de trabajar la seda.

Estas limitaciones a la autonomía de la voluntad y provenientes de la política de intervención de Estado y de la organización corporativa, conocidas con el nombre de estatismo y corporativismo, desaparecieron con el triunfo del individualismo, que exaltó al máximo la libertad del individuo y de la Revolución, pasó el individualismo a los códigos, así civil como mercantil. Estos exaltan la autonomía o voluntad libre, le dan consecuencias jurídicas y todo un sistema se edifica sobre aquélla, suprimiendo las referidas limitaciones

impuestas por el derecho anterior, o sea provenientes del estatismo, del corporativismo y de la influencia oficial de la Iglesia.

Estamos pues en la década de codificación, origen de nuestros códigos privados, la primera década del siglo XIX. La autonomía de la voluntad se refleja crudamente en el artículo 1.602 del C. C.: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”. Es el 1.134 del código napoleónico. En lo mercantil, todo individuo es libre de ejercer profesión u oficio sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores o sea, el mismo decreto-ley de marzo de 1791, literalmente dicho así por la revolución francesa. “A partir del primero de abril, toda persona es libre de hacer el negocio o de ejercer la profesión, arte u oficio que encuentre bien”.

Veamos ahora la *evolución posterior* de estos principios:

Las convenciones o contratos (el código los asimila), serán en adelante la ley de las partes; hay que asegurar el libre juego de las leyes naturales; las libre concurrencia y competencia harán su orden y la felicidad social; no se permite entorpecer el resultado con imposiciones de los poderes públicos. Fue el triunfo del individualismo durante medio siglo, la primera mitad del XIX.

Sin embargo, los codificadores siempre impusieron una limitación a la autonomía de la voluntad, y la consagraron en el código civil: Fue nuestro artículo 16 del dicho código, a saber: “No podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres.” Exactamente el artículo 6º del napoleónico. Eso permitirá al Estado por medio de los jueces negar valor a los pactos en que la voluntad individual sobrepase ciertos límites e invada el campo del orden público y las buenas costumbres.

Pero éste era y es un orden estrecho, referente a la seguridad de las instituciones del Estado y del Estado mismo. El mantendrá un orden interno, el externo frente a otros Estados, y se limitará en lo económico a asegurar el libre juego de las voluntades individuales. Fuera de eso, ninguna intromisión en cuestiones sociales ni en fenómenos económicos.



Y aquí ya tenemos una primera limitación a la libertad. Y con este motivo podemos concretar el programa de las limitaciones que vamos a explicar. Son tres:

- 1°—Orden público político;
- 2°—Socialismo jurídico; y,
- 3°—Orden público y económico.

Pudiera agregarse un cuarto orden de restricción: la que nace del respeto del derecho de tercero. No vale la pena de catalogarse por separado.

1° *Restricciones nacidas del orden público político.*—Hay que hacer reinar el buen orden en el país. De ahí que el mismo artículo constitucional que he citado (15 del A. L. N° 1° de 1936), diga: “Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas”. Poco antes había dicho que la ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Es decir, que las autoridades del orden administrativo y de policía, encargadas de mantener el orden público, deben asegurar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad públicas, aun a expensas del comercio y de la industria. El contenido de las atribuciones que tienen tales autoridades para lograr esos fines, es lo que se llama *policía administrativa*.

Unas veces es el mismo legislador quien da la norma o regla de orden público; otras veces, por atribución constitucional directa, el mismo poder ejecutivo quien la ejerce directamente prohibiendo tal o cual explotación industrial o comercial.

Así, por ejemplo, con motivo de la implantación y del ejercicio de un monopolio, los particulares quedan inhibidos para ejercer un negocio, empresa o acto mercantil que de suyo implicaría concurrencia y competencia a la industria monopolizada. Dice el art. 4° del mismo. A. L. “Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deben quedar privados del ejercicio de una industria lícita. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley. Sólo podrán concederse

privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación”. Es así como la producción de licores y de bebidas fermentadas está vedada a los particulares, y que el comercio inherente corresponde en Colombia a los Departamentos. “La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas”. (art. 15, A. L. citado).

La fabricación de alcoholes para usos industriales está reglamentada, en desarrollo del art. 11 de la Ley 83 de 1925, entre otros, por los decretos 193 de 1938 y 139 de 1938 sobre las mieles empleadas en la fabricación de los mismos alcoholes, el primero del ministerio de industrias y el segundo de la dirección general de higiene. Asimismo, la introducción y comercio de la esencia de anís, por resolución de higiene número 152 de 1938.

La dirección general de higiene interviene permanentemente en las industrias y expendios de comercio destinados a drogas y productos farmacéuticos. Sería muy largo citarlos. Los diarios oficiales los publican con frecuencia. Por ejemplo, la resolución número 4 de 1936 suspende las licencias para elaborar, importar y dar al comercio especialidades farmacéuticas con indicaciones terapéuticas para la lepra, a base de aceite de chalmugra o sus derivados. También pongo por ejemplo todo lo relativo a drogas heroicas, morfina, absintio, etc., el Estado los pone fuera del comercio por los peligros que implican para las costumbres y la salud públicas.

Dentro de nuestro régimen político y municipal, son los alcaldes, como jefes de la policía administrativa en cada municipio, los encargados de estas medidas de prevención. Ferias y teatros para espectáculos públicos, por ejemplo, requieren para abrirse previa autorización local de la autoridad.

El establecimiento de empresas pasteurizadoras de leche, no puede hacerse libremente, sin el previo estudio, inspección y vigilancia posterior de las autoridades municipales. También intervienen éstas en los expendios de carne y otros artículos de alimentación.

Ciertas empresas que suponen el uso de las vías públicas, y en general de bienes de propiedad nacional y de uso público, de cuya administración están encargados los munici-

prios, suponen una previa concesión o por lo menos un permiso de tales autoridades.

Algunos de estos bienes, como las aguas (de uso público), están intervenidos por el gobierno nacional, por medio del Ministerio de Agricultura, hoy de Economía Nacional. Así, la Ley 65 de 1936 (reglamentada ejecutivamente por el decreto 3.145 de 1936), por la cual se dictan normas sobre abastecimiento de agua potable a los municipios de la república y se conceden unas autorizaciones al gobierno nacional; la 113 de 1928, referente a captación, distribución y aprovechamiento de aguas de uso público para el fomento de las industrias, especialmente de la agricultura, reglamentada por los decretos ejecutivos 1.497 y 1.128 de 1937 y por el 796 de 1938; estas leyes y decretos se refieren a industrias que, como organización de empresas movidas por la llamada hulla blanca, tienen repercusión en la explotación industrial y comercial. Pero se refieren a la seguridad y a la salubridad públicas, y pertenecen, por tanto, a las atribuciones de las autoridades encargadas de la policía administrativa.

2º Restricciones provenientes de la socialización del derecho.—Tenemos que pasar muy de prisa sobre reglamentaciones del derecho privado que no tocan de cerca al derecho mercantil. Así, podemos decir que la reglamentación del civil enfoca tres cuestiones generales: derecho de la familia, derecho de propiedad y derecho de obligaciones. Este último, ya sabemos, por razón del art. 128 del código de comercio, es común al civil y al mercantil.

Las reglamentaciones familiares y de propiedad, especialmente territorial, son de por sí cambiantes: no son las mismas en uno y otro país; y aun dentro de un mismo país varían según la influencia de los partidos políticos preponderantes. Nosotros lo sabemos por la historia. La institución de la familia no fue la misma durante la federación que después del 87. El régimen de propiedad territorial no fue el mismo en la Colonia y en la República; ni el posterior a la Ley 200 de 1936 es el de 1887.

Bajo el individualismo de la revolución francesa, el matrimonio dejó de ser sacramento para concebirse como contrato, por tanto deshacible en la misma forma voluntaria como se hizo contractualmente. Y también bajo su influencia,

las desigualdades consiguientes a la exaltación del individuo motivaron intervenciones de Estado con mira de protección a los débiles, protección a los hijos naturales, protección al hijo aun dentro de la familia legítima.

En cuestión de régimen de propiedad territorial, las variaciones oscilan también según se conciba el orden público. El aspecto absolutista del derecho de propiedad se presenta como tesis socializante frente al famoso jus-abutendi de los romanos. La revolución francesa agudizó el absolutismo en el ejercicio de ese derecho, precisamente por la libertad de usar de los derechos individuales. Hoy la propiedad es una función social que implica obligaciones, según el art. 10 del Acto Legislativo N° 1 de 1936. Y es curioso observar cómo la historia se repite en épocas que no permiten esperar la repetición: por ejemplo, la Real Cédula Española expedida en San Ildefonso el 2 de agosto de 1870 dispuso: “A ningún sujeto se conceda más porción de tierra que la que buenamente pueda labrar, atendido su caudal”. En 1854 el señor Bello rige el derecho de propiedad por el registro común: “de tanto sea usted dueño cuanto pueda registrar y conservar en el registro”. La Ley 200 de 1936 repite la cédula de San Ildefonso: “no será usted dueño sino de lo que pueda aprovechar para usted y para la colectividad, según su capacidad para una correcta explotación económica”.

Pero no siendo esas materias de nuestra incumbencia, concretémonos al derecho de las obligaciones. Los autores clásicos afirman sobre él que la historia lo muestra como universal y como inmutable; que el derecho romano sobre las obligaciones lo recogieron Domat y Pothier y éstos informaron el código de 1804; de ahí lo toma Bello y luego lo recibimos nosotros. Y los franceses anotan que la teoría general de las obligaciones no ha sido cambiada allá sino en cuanto al art. 1.384 sobre culpa y 1.244 sobre término de gracia. Que los códigos alemán, suizo e italiano muestran diferencia en cuanto al derecho de familia, de propiedad y sucesorio, pero que el de obligaciones es el mismo del resto del mundo. Porque, se dice, ese derecho da la técnica jurídica para el cambio de cosas y la satisfacción de las necesidades de los hombres: y ni las cosas ni las necesidades físicas cambian sustancialmente, de donde resulta que siempre habrá, aquí y

allá, ayer y hoy, una misma técnica jurídica. En todo tiempo y lugar se reduce a asegurar por la justicia el respeto a la palabra dada, la reparación del daño causado, el cambio conmutativo de valores, el orden en el comercio.

Sin embargo, no es ello tan simplista. Profundos cambios observamos en todos los ramos del derecho de las obligaciones como una consecuencia natural de la expansión de relaciones y del sinnúmero de contratos que nacieron libremente bajo la técnica de la voluntad autónoma.

En primer lugar, en la asociación de capitales bajo forma anónima o comandita por acciones. En segundo, la ley de la masa de acreedores sobre el deudor y la minoría de éstos. En tercero, en el contrato colectivo de trabajo. En cuarto, en la ley sindical. En quinto, en la interpretación obligatoria de contratos de adhesión, como el seguro. En sexto, en la organización bancaria. Etc. También la jurisprudencia ha establecido prudentes restricciones a la voluntad autónoma y a la libertad contractual para asegurar el equilibrio moral y material de las partes y para hacer socialmente fecundo el contrato, utilizando para este fin las nociones de orden público económico, buenas costumbres, obligación de cooperación de los acreedores, móviles lícitos del acto jurídico, preeminencia del interés colectivo sobre el interés particular, medidas de protección a los débiles y que contratan en condiciones de inferioridad económica, etc.

Desde este punto de vista puede afirmarse que, siendo el código el mismo por casi un siglo, hay un divorcio entre la ley escrita y la jurisprudencia. El efecto de la autonomía de la voluntad sigue una curva ascendente que culmina a mediados del siglo pasado, para empezar un descenso que la merma y a veces la descarta hasta llegar al actual estado de socialización del derecho de las obligaciones.

Veamos el descenso en materia de asociación de capitales. Es verdad que desde la Ley 27 de 1888 hasta el 30 de septiembre de 1937 las sociedades de capitales se conciben como un contrato, producto autónomo de la voluntad de los socios, hasta en sus mismas restricciones, impuestas estatutariamente por los fundadores y las asambleas de accionistas. Pero ya la misma ley de las asambleas es una imposición de mayoría, obligatoria para la minoría. Aunque en ello ya hay

una limitación, mayor es la tendencia doctrinaria predominante de sustituir la noción contractual por la noción *institucional*. La compañía no nace sin la autorización gubernamental, y no vive sin la supervigilancia estatal.

Sobre esta tendencia cabe observar: al paso que las legislaciones extranjeras están abandonando el sistema según el cual la compañía no existe sino con el visto bueno del gobierno, como Francia, que abolió esa autorización en 1867, Argentina, en donde existe aunque los autores y doctrinantes confiesan su fracaso (véase por ejemplo Rivarola), y no subsiste sino en Chile, nosotros hemos tenido esta curva: Rigió el sistema de autorización al tomar en 1887 el código de comercio de Panamá, por un año, y fue abolido por la Ley 27 de 1887. Adoptamos el sistema de tipo autónomo contractual por 49 años, y fue abolido por la Ley 58 de 1931 que entró en vigencia el 3 de septiembre de 1937. Pero el gobierno no ha creado el órgano que hace la supervigilancia de las sociedades anónimas.

Hay varias ocasiones, en materia de quiebras, en la simple cesión de bienes (art. 1.681 C. C.) y luego en el concurso (art. 1.083 C. J.), en que el acuerdo de la mayoría, llamado concordato, limita y obliga a la voluntad de la minoría de los acreedores. Es la ley de la mayoría (art. 1.091 C. J.). En esa forma consagra nuestra ley el pacto llamado Concordato, que los expositores consideran como un tipo de contrato colectivo. Es el celebrado por el deudor en quiebra con el conjunto de acreedores que forman la masa. Entre nosotros no puede producirse un pacto obligatorio de mayoría sobre un grupo disidente o no concurrente de minoría, sino previa citación o emplazamiento por parte de la autoridad que conozca del juicio. Es decir, que fuéa del juicio no es posible el arreglo por imposición de mayoría y de ahí que siempre haya un acreedor renuente, exagerado o abusivo que impide el arreglo extrajuicio. Se hace necesario autorizar por medio de ley el concordato fuéa de juicio.

El contrato colectivo de trabajo está expresamente reconocido por el ordinal a) del art. 8º de la Ley 83 de 1931. Es el celebrado entre un sindicato, o federación sindical, y uno o varios patronos o asociaciones patronales. Consiste en un es-

tatuto colectivo que obliga a los individuos miembros del sindicato o de la asociación patronal. El contrato individual de trabajo se entiende entonces celebrado bajo esas condiciones, que implican por tanto una voluntad de adhesión. Por tanto, queda entrapada la voluntad individual y refundida en la colectividad. Porque es claro que las asociaciones contratan en mejores condiciones.

En desarrollo del art. 44 de la constitución nacional, que autoriza la coalición, la ley 83 de 1931 reconoce la asociación sindical para los trabajadores, los profesionales, los industriales y los empleados públicos. Desde luégo obedece ello a la regla "la unión hace la fuerza", e implica, como toda asociación, un renunciamiento de la unidad del individuo en favor de la mayoría. Como casi todas las limitaciones de la autonomía de la voluntad nacidas al amparo de la asociación, están intervenidas por el Estado. Los sindicatos tienen personería por autorización y revisión de parte del Estado.

Se tiende siempre a proteger al débil, a impedir el abuso del fuerte, la imposición arbitraria de las mayorías. Así sucede en materia de contratos de adhesión y especialmente en el contrato de seguro, en pro de supuestos oprimidos por las grandes compañías de seguros, que sólo pueden organizarse en forma anónima y supervigiladas por el Estado. En favor de los obreros son los reglamentos de trabajo que imponen las condiciones de trabajo y a veces hasta el salario. En favor de la masa *indiferente* de accionistas, que no cuidan de asistir a las asambleas, o no pueden hacerlo por ignorancia, o por el pequeño número de acciones que poseen, o para garantizar el derecho de terceros, la ley exige la presencia y actuación de revisores fiscales y la confección de balances, y la restricción del voto.

No obstante lo cual, conservamos la base individualista del código.

3º *Restricciones nacidas de la intervención del Estado para mantener el orden público económico.*—Sobre esta restricción, que tanto refluye en el derecho mercantil para restringir la libertad de comercio, cabe hacer dos observaciones previas: Es la primera, que al respecto no basta ya la intervención de la policía, que hemos explicado en orden a la moralidad, seguridad y salubridad públicas de las profesiones y

oficios; no basta un decreto, una providencia de policía; una medida de policía que pretenda, para el buen orden económico, prohibir cierto comercio o ciertas industrias, o regularizar su ejercicio, sin ley especial previa de regularización interventora en cierto comercio o industria, sería ilegal, más aún, sería inconstitucional. La segunda observación es la siguiente:

Los legisladores del siglo pasado, que fue el de las codificaciones directamente influenciadas y dictadas por los principios impuestos por la revolución francesa, no pensaron en asegurar sino el orden público político, el que, por lo que respecta al comercio, hemos explicado.

Las democracias del siglo XIX se limitaron a prevenir el orden público político, en el art. 6º del código civil napoleónico, que es el mismo art. 16 de nuestro código civil y que dice: "No podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres".

Muy pocas fueron las disposiciones atañederas a ese otro orden público económico, porque entonces se pensaba que el mejor orden era el producto de la libertad contractual y de la libre concurrencia, orden que se dejaba al cuidado de los hombres, quienes allá entre ellos asegurarían su felicidad. Uno que otro precepto, sin embargo, hay en los códigos de derecho privado referentes a restricción de la libertad contractual en el terreno de la economía. Tal, por ejemplo, el 2.231 del Civil, que permite la reducción de los intereses usurarios, y el 2.235 que prohíbe el anatocismo. Sin embargo, estos principios de orden público económico no son igualmente rígidos, pues admiten excepciones en materia comercial, como lo veremos oportunamente.

La intervención de Estado en la economía tiene el alcance y a la vez las limitaciones expresadas por el constituyente mediante el acto legislativo número 1 de 1936, en su art. 11, que corresponde al artículo 28 de la Constitución. Dice 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. Parágrafo. Las leyes que se dicten 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”.

Pertenece al derecho constitucional y también a la rama del derecho administrativo, explicar que este precepto no implanta la política de la economía dirigida, ni muchísimo menos de socialismo de Estado. Desde el punto de vista del derecho mercantil se consagra simplemente una limitación a la libertad de industria, a la libertad contractual en cuanto al trabajo, que ha sido un empeño a que se han visto forzadas las democracias, e impuesto como un natural resultado de la expansión que bajo el régimen de libertad y autonomía de la voluntad han logrado, especialmente en el último siglo y en lo que va corrido del presente la grande industria y el gran comercio. En efecto, bajo el aludido régimen individualista, la técnica jurídica ha tenido que intervenir para evitar los abusos de la misma libertad y la expansión de grandes capitales asociados en compañías anónimas, de “trusts”, consorcios y carteles, para evitar que la voluntad del fuerte haga nugatoria la voluntad del débil e irritas las condiciones en que éste se ve obligado a trabajar. Es decir, que el Estado le presta su ayuda, su fuerza y su técnica al que produce, distribuye y consume, dentro de un predeterminado orden jurídico económico, impuesto por virtud de leyes, como lo dice el precepto constitucional transcrito.

Flota en dondequiera, llegando hasta los más lejanos extremos del país, la gran palabra nueva: *intervención de Estado*. Pende de todos los labios, la escriben todas las plumas, pero raramente es entendida a ciencia y conciencia. Por tal razón diré algunas palabras sobre esta cuestión principalísima y de sumo interés.

No hay duda de que por Intervención del Estado no creen entender las gentes otra cosa sino que es temible y poco grata. El hombre de trabajo ve en ella un obstáculo, el rico una amenaza de su hacienda, el político un instrumento de tiranía, y el que discurre ocioso por las columnas de los diarios y por las calles de las ciudades atediadas, la siente como áspera disciplina y tiene para ella la honda simpatía o el re-

celo del escolar por el maestro adusto. Fue en todo tiempo el temor por lo desconocido y por los poderes anónimos y difusos. De ahí que nunca vieran los hombres con buen semblante al Estado, entidad impersonal e invisible, que no se hace presente sino cuando oprime. Del Estado no saben las gentes simples, sino que impone tributos y cargas, exige, ordena, cobra, pide y restringe. Lo único de bueno que hallan en él es que realiza ciertas obras, como las vías de comunicación, los puertos, la vigilancia pública, que favorecen y sirven a la comunidad pero que ningún individuo aislado puede ni siquiera acometer por propia cuenta.

El Estado no es otra cosa que la expresión definida del Derecho; que, pues, allí donde no llegue ni alcance el poder del Estado no existe el Derecho. De manera que no es posible, sin enorme contradicción, hablar de hacienda propia, de vida regular y apacible de familia estable, de trabajo fecundo y nivelador —de cuanto, pues, suponga derechos y se base en el Derecho— sin el Estado y sin sus poderes, que a todos amparan, defienden y aseguran. Tanto da tener al Estado como tener la tranquilidad de la vida y la posibilidad de que el vivir sea amable, seguro y próspero.

Mas, ¿qué es el Estado sin la función y potestad de intervenir? ¿Qué puede ser el Derecho si no obliga, si no es reconocido, obedecido y respetado? La intervención del Estado significa, pues, únicamente esto: hacer que el Derecho sea eficaz, infundiéndole aquella fuerza real que lo hace efectivo, dándole aquellas cargas de energías que lo conviertan de simple fórmula literal e inerte en algo verdaderamente actual, operante, sustantivo y experimentable. Esto es, y no otra cosa, la Intervención del Estado. Es la actualización y vigencia del Derecho y de cuanto el Derecho tenga por significación y contenido: es decir, la vida que se desarrolla, que concentra y se hace generosa y refinada en el hogar de la familia. Si quienes me leen meditan un instante en lo que digo, comprenderán la verdad de estas palabras: Sin el Estado, el trabajo y los bienes que produce el trabajo serían imposibles. Un hombre no da un solo hachazo para convertir la selva en campo de labor, no siembra un fruto, no cava un cimiento ni pone un ladrillo sobre otro ladrillo para edificar los muros de su casa sin que el Estado no lo defienda y asegure. Quitad el

Estado, y automáticamente la vida se hace azarosa y violenta. El hacha ya no servirá para derribar monte sino para defender la propia vida contra el rapaz enemigo que la amenaza; no se cavará ya el cimientto de la casa sino la tumba de los seres enemigos. Porque el hombre, se ha dicho, es un lobo para el hombre. Y de esta condición nativa feroz no se liberta sino por el influjo y la virtud del Derecho, del Derecho como poder, es decir, del Estado como Derecho.

Ciertamente, el hombre aislado no es bueno ni benévolo. De suyo es tiránico y violento y apenas sí sabe prever y calcular. Sólo cuando se convierte en un sér social y colectivo, cuando establece relaciones constantes y recíprocas, cuando se somete a normas fijas se hace fuerte y previsor, dulcifica sus actos, atempera sus instintos rapaces y acumula bienes y fuerzas contra el azar de las cosas venturas. La asociación es la propia fuente de la riqueza. Preguntad cuánto vale vuestra casa, edificada en lugares apartados, solitarios y selváticos, y cuánto en los centros de las ciudades: la diferencia mide el valor de la sociedad humana. Mas esa sociedad no es sociedad sino cuando las relaciones entre unos y otros son estables, cuando forman un orden, cuando obedecen a normas y medidas precisas y obligatorias. Ahora bien: ese orden, esa normalidad, esa estabilidad constante y necesaria, no es otra cosa que el Estado. Por tanto, sin el Estado no es posible la Economía, ni los bienes económicos propiamente dichos. Sin él no existe la riqueza, acaso ni siquiera como acumulación bárbara de frutos y metales. ¿Cómo, entonces, se puede aspirar localmente a que exista economía sin sociedad, sociedad sin derecho, derecho sin Estado, Estado sin intervención?

¿Por qué se cree y piensa que la intervención del Estado pueda ser ruinoso para la vida? ¿Por qué ha de ser sino por la misma razón por la que fueron perseguidas e infamadas todas las causas justas en el mundo: porque siempre ha existido un grupo de gentes que creen que no es posible elevarse sin rebajar a otros: que no es posible la propia grandeza sin la ajena pesadumbre; que no es posible la propia libertad sin la opresión del prójimo; que la riqueza de uno tiene que formarse de la miseria de ciento. De esta suerte, como ese grupo mínimo y fatal pero poderoso juzga que no es posible tener sin despojar, afirma y piensa lógicamente que

todo intento de extender la prosperidad a todos significa para ellos el despojo. Y para defenderse de esa amenaza ilusoria propagan por dondequiera que el Estado quiere destruir y acabar con la República exaltando al pueblo para que arrase y devore en un instante lo que costó esfuerzo y paciencia de siglos y generaciones en formar. Y lo que maravilla es que tan grande estulticia sea por muchos creída y admitida. Porque no es serio oír que el Estado pretende con todas sus potencias arruinarlas. Como si el Estado pudiera jamás interesarse en la ruina y miseria de los ciudadanos; como si la prosperidad suya no fuese necesariamente la de todos; como si el establecimiento universal del Derecho pudiera consistir en negar derechos. ¡Qué cosa más absurda pensar que el Derecho y la justicia son contrarios a la vida! ¡Qué torpeza creer que el Estado pueda estar en oposición con la economía! Si precisamente la potencia del Estado es para el aumento de los bienes económicos, de modo que lo que el uno avanza el otro crece. No quiere el Estado débiles, y por eso el Estado tiende hoy resueltamente a la protección de los débiles. No para proteger y sustentar esa debilidad sino con el fin de darle a aquéllos la fuerza que han menester para desarrollar sus energías latentes.

En términos generales puede afirmarse que toda ley implica la intervención de Estado, puesto que ella esencialmente manda, prohíbe, permite, o castiga. Desde luego no es en este sentido como entendemos aquí las leyes de intervención. Y en esta última acepción puede decirse que con anterioridad a la reforma constitucional de 1936 se habían dictado leyes que por su índole implicaban una limitación por razones de orden público en la economía general. Miremos, por ejemplo, el artículo 318 del C. de Comercio. Conforme a él, los empresarios públicos de conducciones están sujetos, además de los preceptos del código, a los reglamentos que se dicten para *regularizar* el ejercicio de su industria, determinar sus relaciones con el gobierno y los particulares, evitar los accidentes que comprometen la vida de los pasajeros y consultar la conservación de los caminos públicos. El acto de comercio consistente en el establecimiento y ejercicio de una empresa pública de transportes, estaba, pues, ya intervenido por el Estado.

La industria bancaria, que también es típico acto mercantil, está intervenida por el Estado desde el año de 1923, en forma legal. Los particulares son libres para crear un banco, pero sujetos a la aprobación del Estado y a la supervigilancia posterior de su establecimiento, ejercida por una entidad semioficial llamada superintendencia bancaria.

Al analizar los varios actos de comercio encontramos varias industrias intervenidas por el Estado en el sentido que en lo futuro anunciaría el Acto Leg. número 1 de 1936: bolsas de valores, empresas de seguros de toda clase, a prima y a mutuo, sociedades anónimas, almacenes generales de depósito, etc.

Ahora agregamos a esa lista otras industrias intervenidas por el Estado, ya en desarrollo del precepto constitucional. La industria de caña de azúcar, por ejemplo. Dice el art. 4º de la Ley 203 de 1936: "Con el único fin de regularizar el consumo del azúcar, sin descuidar el fomento de la caña de azúcar, y en desarrollo del artículo 11 del A. L. N° 1 de 1936, el gobierno podrá introducir azúcar por conducto de la caja de crédito agrario, industrial y minero, y organizar la venta de este artículo en las distintas plazas del país para atender a las necesidades del consumo y evitar las especulaciones. El 50% de las utilidades que el gobierno obtenga por razón de estas importaciones, se destinará a la suscripción de acciones en la caja de crédito agrario, y el 50% restantes se aplicará a la defensa y fomento de la industria azucarera".

Se dictó, pues, esta ley con el único fin de regularizar el consumo del azúcar, siendo notable el empleo de la palabra "regularizar" por racionalizar, que es la que usa la constitución, y con esa ley el gobierno vela por los intereses de los consumidores, a fin de evitar las especulaciones. Varios decretos ejecutivos dictó el gobierno en desarrollo de esta ley para darle cumplimiento, entre otros el número 762 de 1938 (abril 29).

Otra industria fuertemente intervenida por el gobierno es la cafetera. La política de intervención oficial se empezó por la Ley 76 de 1927, que creó un impuesto de 10 centavos por saco exportado, con destino a la protección de la industria y para ser invertido por la federación, previo contrato celebrado por esa entidad con el gobierno. El contrato entre la

federación y el gobierno data de 1928, ha sido modificado en varias ocasiones y hoy la federación cuenta ya con un presupuesto de cerca de cinco millones de pesos anuales. La federación persigue múltiples fines, precisados en el contrato, tales como la propaganda científica y activa a favor del café, propender por el mejor cultivo de la planta y beneficio del fruto, proteger a los trabajadores y a las plantaciones contra el peligro de las enfermedades propias de las zonas y climas cafeteros, vigorizar los almacenes generales de depósito, seleccionar tipos y marcas y clases de café, informar de las cotizaciones del precio en los principales mercados del mundo, fomentar el establecimiento de bolsas de café, abaratar el precio de los transportes, iniciar y participar en los congresos internacionales de café, etc. y comprar café por su cuenta pero solamente en los casos siguientes: a) para tener existencia permanente de café colombiano en alguno o algunos centros de distribución donde ello se crea conveniente; b) cuando en un mercado del exterior haya escasez de café colombiano en relación con la demanda del artículo; c) cuando haya conveniencia de llevar café colombiano a un mercado nuevo para hacerlo conocer de los tostadores y consumidores; y d) cuando en uno o varios lugares del país los precios locales del café, por una u otra causa, no correspondan a los del exterior, con el objeto de favorecer a los productores, especialmente a los pequeños, equilibrando el precio del artículo.

La industria del algodón se había limitado, en cuanto a intervención oficial, al juego de derechos arancelarios, para combinar los intereses de la producción agrícola con los de la industria de textiles, para los cuales el mercado nacional no daba suficientes materias primas; en ese sentido se dictó la Ley 94 de 1936. Los conflictos industriales a que dio lugar dicha ley, se trataron de solucionar con el decreto ejecutivo número 379 de 28 de febrero de 1938, dictado por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias que le concedió la Ley 111 de 1937. Ese decreto creó una junta nacional de algodón, de carácter permanente, como asesora del gobierno en lo relacionado con el fomento del cultivo, para conceptuar sobre las solicitudes de licencia de importación de algodones e hilazas, con la mira de asegurar previamente el consumo

de la fibra nacional a precios remuneradores para el agricultor y no inferiores a los de costo de los productos similares importados, incluyendo los derechos de aduana, etc.

Otra ley dictada en desarrollo del precepto constitucional sobre intervención de Estado en las industrias, quizá la más notoria por sus antecedentes y el ambiente de lucha en que fue expedida por el congreso, frente a una poderosa compañía extranjera, la United Fruit Co., que de muchos años atrás venía ejerciendo un poderoso monopolio de hecho en Colombia, y acostumbrada a enfrentarse desafiadoramente a los poderes públicos y aun a intervenir en la lucha electoral y en la política colombiana, es la 125 de 3 de diciembre de 1937, cuyo artículo primero dice así:

“En desarrollo del art. 28 de la Constitución, la explotación tanto de la industria del banano como de las empresas relacionadas con ella, debe efectuarse en forma que garantice:

- a) la producción de frutos adecuados para la exportación;
- b) la igualdad de tratamiento comercial y jurídico que los compradores deben dar a los productores, y la equidad entre éstos y aquéllos;
- c) precios que remuneren equitativamente la producción teniendo en cuenta los del mercado de consumo exterior;
- d) sueldos y salarios que remuneren equitativamente el trabajo de los empleados y obreros de la industria bananera”.

“Pertenecen al orden público estas finalidades. En consecuencia, el estatuto contractual que regule la industria bananera queda sometido a la reglamentación y supervigilancia del gobierno”.

Importa relieves la expresión usada por primera vez en las leyes de Colombia de “orden público” en materias económicas. El proyecto se presentó con la expresión “orden público económico” pero algunos senadores le suprimieron la calificación económica por considerar que no podía haber otro orden público que el político, a que se refiere el artículo 16 del C. Civil. Pero la noción del orden público económico es muy sencilla y es usada por todos los expositores de derecho de este siglo. Ya en 1935 decía el profesor Demogue en su cátedra de la Sorbona, explicando la teoría general de las obligaciones:

“Hay, en fin, una tercera categoría de leyes, más difícil de explicar, que hoy se consideran como leyes de orden público: son las leyes que interesan a la *organización económica*, comoquiera que el legislador tiene una cierta concepción de un orden económico que impone a los particulares. Es una nueva categoría de leyes de orden público, es la aparición de un orden público económico al lado del orden público político. Esta noción era bastante extraña a los redactores del C. Civil. Habiendo sido redactado el código en momentos en que la libertad económica era un dogma, casi no se había pensado en prohibir a los particulares la celebración de contratos de orden económico que pudiesen contrariar el orden público”.

Después de que este autor cita como ejemplos sencillos de leyes que pertenecen al orden público económico, las referentes a los intereses usurarios, limitación del precio del arrendamiento de habitaciones urbanas, prohibición, so pena de nulidad, de las causales que hacen nugatoria la responsabilidad de los transportadores, etc., agrega lo siguiente:

“Con el sistema de la economía dirigida se ha visto multiplicar las intervenciones del legislador en este sentido. Ellas suelen ser, es cierto, ineficaces, porque al legislador le da pena decir lo que queda prohibido al comercio privado y lo que le queda permitido”.

La noción del orden público económico es, sin embargo, muy conocida en el derecho administrativo, en economía política y aun en el derecho civil. Desde luego, ella causa impresión a los individualistas y partidarios irrestrictos de la tesis jurídico-política de la autonomía de la voluntad. Pero aun los autores más conservadores, se refieren a ella como una naturalidad de los tiempos modernos. Especialmente la ha divulgado y descrito con caracteres científicos, dentro de simple tesis de derecho civil, el conocido expositor francés Ripert, en su obra intitulada “El Estado democrático y el Derecho civil moderno”. Precisamente en esa obra se estudian los decretos-leyes del año de 1935 con que el gabinete Laval intervino en la industria del trigo y de caldos de vino, regulando los precios del consumo interior y las condiciones de exportación, en beneficio de la industria y del comercio



franceses y en desarrollo del principio de que el interés público prevalece sobre el interés privado.

Consecuencia natural de que una industria se arregle a determinados fines que interesan a la economía de un país, y por cuanto, por otra parte, los factores económicos son cambiantes a diario, los congresos pueden cumplir funciones ejecutivas, se ha acostumbrado orientar el ejercicio normal de la industria y por tanto encauzarlo dentro de determinado estatuto, orientado por fines que da la ley de intervención en cada caso, para que el poder ejecutivo se ajuste a ellos y ponga los medios que a diario se vayan necesitando para obtener las finalidades de la ley. Es eso lo que se llama el estatuto contractual.

El desarrollo de la industria da lugar naturalmente a la celebración de contratos de compra y venta, de transportes, de trabajo, etc., que no pueden contener cláusulas de fraude al orden jurídico que se propone realizar la respectiva ley de intervención en esa industria. Son, pues, preceptos imperativos y no facultativos, es decir, que los particulares al contratar alguna prestación relacionada con la industria intervenida no pueden pasar por alto ni burlarlos. Esa es la explicación del último inciso del artículo primero de la Ley 125 de 1937.

También es industria intervenida oficialmente en virtud del art. 5º de la Ley 94 de 1936, la de producción de grasas y aceites vegetales, que fija un arancel aduanero de 12 centavos por la introducción de cada kilo de copra (carne blanca del coco de palma), pero que autoriza al gobierno para reducir hasta tres centavos cuando el introductor se obligue por contrato con el gobierno a cumplir ciertas condiciones que a su vez fomentan el uso de otras almendras nacionales para la producción de manteca, a cierto precio puesto en fábrica, y además a fijar un precio de venta máximo a la manteca fabricada, a saber: el gobierno queda autorizado para reducir hasta tres centavos por kilo este gravamen, a las personas naturales o jurídicas interesadas en la introducción de copra, que se obliguen por contrato con el gobierno nacional a cumplir las siguientes condiciones: a) a pagar hasta la suma de doscientos cincuenta pesos por cada tonelada de almendra nacional de palma de vino o babasú, puesta en

fábrica, que se les ofrezca a la venta; b) a pagar las almendras similares, como ñolí, cohume, etc. a un precio proporcional a su porcentaje de aceite, teniendo como índice el precio fijado para las almendras de palma de vino o babasú; c) a convenir con el gobierno el precio para compra de maní, semillas de algodón y coco, el cual en ningún caso será inferior al precio actual que se paga en el mercado; d) a fijar un precio de venta de la manteca vegetal, que no exceda de ocho pesos con setenta y cinco centavos. (\$ 8.75) por cada lata de cuarenta libras brutas, puesta en fábrica, mientras el precio de la copra C. I. F. en los puertos colombianos no sea superior a ochenta y cinco pesos (US \$ 85) moneda americana) la tonelada, o que el cambio no exceda del ciento ochenta por ciento. En caso de alza del precio de la copra, los contratistas podrán aumentar el precio de la manteca vegetal, de acuerdo con el gobierno; e) a aceptar la intervención del gobierno para vigilar el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas”.

Varias fábricas funcionan en Colombia, especialmente en la Costa Atlántica, mediante un contrato regulador de sus actividades celebrado con el gobierno. Parece que últimamente se han unido en consorcio.

También es de orden público lo referente a régimen monetario, como se deduce del estudio de los artículos 203 a 208 del código. Posteriormente se han dictado leyes al respecto, como las 33 de 1903, 18 de 1904, 59 de 1905, 35 de 1907, 69 de 1909, 110 de 1912, 120 de 1914, 65 de 1916, 25 de 1923 (en sus arts. 16, 17, 19 y 24 principalmente), 82 de 1931, decreto ejecutivo número 1.683 de 1931) que suspendió temporalmente el libre comercio de oro, prohibió la exportación de este metal y autorizó al Banco de la República para hacer el cambio de sus billetes, etc.), y 46 de 1933. En fallo de la Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil, de 28 de abril de 1937, publicada en la Gaceta Judicial números 1.920 y 1.921, páginas 641 y siguientes, que hace una historia crítica y a grandes rasgos de la variación de la política monetaria en el país, se considera ella como de orden público, con feliz expresión que prohija la Corte, de *salud nacional*, que no la puede abrogar el régimen contractual entre particulares, ni eludir ni desvirtuar su cumplimiento.

Sobre la misma cuestión monetaria, cláusula oro, valor oro, etc., y desde el punto de vista constitucional, existe la sentencia de Corte Plena que declaró constitucional el art. 2º de la Ley 46 de 1933, a cuyo tenor "las obligaciones contraídas en oro colombiano acuñado se cubrirán a la par en billetes colombianos representativos de oro o en billetes del Banco de la República" (1).

Tampoco es libre entre nosotros el comercio de oro ni lo son las operaciones de cambio internacional, a partir de los decretos con fuerza de ley números 1.683 y 1.871 de 24 de septiembre y 21 de octubre de 1931, que suspendieron el libre comercio de oro, prohibieron su exportación y sometieron a control todas las operaciones de cambio internacional con particulares, las que quedaron sometidas a licencias especiales de una comisión de control de cambios y exportaciones. Por decreto 2.092 de diciembre de 1931 la oficina de control quedó como dependencia del Banco de la República. Con esta intervención el gobierno nacional controla el tipo de cambio sobre monedas y valores extranjeros. La rata de cambio fue del 10% de 1932, del 116% a mediados de 1933, ascendió al 127% en septiembre de ese año, en que se adoptó una fórmula de cambio semilibre, obteniéndose por medio de ella que las cotizaciones fuesen un reflejo de las leyes de la oferta y la demanda. Dentro de ese sistema los exportadores, que obtienen con sus productos en el exterior moneda extraña, venden al gobierno nacional al 113% un 15% de su cambio, y desde enero de este año de 1938 al 125%. Los exportadores de café venden al gobierno, por conducto del Banco de la República, un porcentaje de sus exportaciones.

Hoy rige un estatuto general de control, dictado por el gobierno nacional en desarrollo de autorizaciones extraordinarias conferidas por la Ley 111 de 1937, que es el decreto número 326 de 25 de febrero de 1938, que define lo que se entiende por cambios internacionales y fija los fines para los cuales se pueden conceder cambio y las funciones de la oficina de control. En su art. 8º determina cuáles de las numerosas disposiciones de leyes y decretos antes dictados quedan reformadas, derogadas o sustituidas. En el último año el va-

(1) Fallo de fecha 25 de febrero de 1937.

lor de las autorizaciones de cambio internacional ascendió a dólares 96.972.077.70. Según el informe de la referida oficina, las operaciones de cambio que se presentan permanentemente a su consideración son las siguientes:

a) Para gastos de residentes colombianos o extranjeros en el exterior o de familias de extranjeros que trabajan en el país.

b) Para pago de servicios consulares, diplomáticos y de los demás gastos que necesitan hacer los gobiernos nacional, departamentales y municipales.

c) Para importaciones no prohibidas, fletes y primas de seguros.

d) Para remesar hasta el 40% del valor del oro entregado por las compañías mineras constituídas con capital íntegramente extranjero.

e) Para el pago de deudas anteriores al 24 de septiembre de 1931.

f) Para remesar a las casas principales del exterior, intereses o utilidades sobre capitales traídos al país con posterioridad al 16 de abril de 1936 por los bancos extranjeros; sueldos, honorarios o gastos de administración de las juntas directivas o de funcionarios radicados en el exterior a cuyo cargo esté la dirección de las respectivas empresas.

g) Para reembolsar al exterior los capitales que se hayan importado al país a partir del 19 de febrero de 1935 o los que se importen con posterioridad;

h) Para pagar a accionistas extranjeros de compañías industriales, comerciales o agrícolas, domiciliados en el exterior, dividendos por concepto de utilidades obtenidas desde el 1º de enero de 1936 en adelante, sobre capitales extranjeros invertidos en Colombia.

i) Para pagar los intereses y amortización de deudas contraídas en el exterior por empresas industriales, comerciales o agrícolas domiciliadas en Colombia, cuando las deudas han sido contraídas con posterioridad al 24 de septiembre de 1931 con el fin inmediato de importar capital para el incremento de las empresas;

j) Para remesas que requieran hacer empresas colombianas establecidas en el país, que justifiquen tener un ca-

pital que permita hacer inversiones para el establecimiento en el exterior de sucursales o agencias.

k) Para remesar una cantidad equivalente al 20% de sueldos que devenguen en el país los extranjeros que trabajen al servicio de entidades o establecimientos públicos o de empresas industriales, mineras o agrícolas. Estas remesas no están sujetas al impuesto de residentes del 10%.

l) Para remesas de los agentes diplomáticos acreditados en Colombia para atender a sus necesidades en el exterior siempre que estos giros no excedan de las sumas que comprueben haber importado al país.

m) Para consignar en las cuentas corrientes que se llevan en pesos dentro del país a individuos o entidades domiciliados en el exterior, con el fin de que sean abonadas en pesos a esas cuentas, sumas de cualquier procedencia.

n) Para retirar de las mismas cuentas a que se refiere el ordinal anterior las sumas o saldos que existan a favor de individuos o entidades domiciliados en el exterior, bien por medio de órdenes de pago extendidas por los dueños en las cuentas, o por sus apoderados legales.

Dejamos así enumeradas a grandes rasgos las principales industrias y empresas comerciales intervenidas por el Estado. Y aunque tengamos que alargar un poco esta conferencia, de por sí pesada, es necesario decir algunas palabras sobre el fin con que el Estado interviene, que es el de *racionalizar* la economía, o sea, a la producción, distribución y consumo de las riquezas, a más de darle al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

La reforma constitucional, en cuanto se refiere a la intervención del Estado, no tiene, de ninguna manera, el carácter de una socialización de la economía por el Estado, al modo como lo entienden las doctrinas socialistas. La reforma parece consistir en darle al Estado un poder fundamental sobre un orden que hasta hoy había permanecido —por lo menos constitucionalmente— autónomo y excéntrico. Decir que el Estado es el Derecho como entidad y que es la persona de la sociedad, no es sentar doctrina nueva. El afirmar que la esencia de lo económico es de naturaleza social, quiere decir que la realidad económica sea obra del Estado y que, por tanto, deba pertenecerle a este exclusiva y absolutamente. Claro

que la doctrina que la reforma establece sí tiene el alcance de una transformación radical en las concepciones clasificadas y fundamentales en Colombia, porque siendo mucha verdad que siempre se reconoció, el Derecho como algo esencialmente social y al Estado como a su ejecutor e intérprete, no se había admitido o declarado la tesis fundamental de la identidad entre los dos, ni tampoco se había dicho nada acerca del forzoso poder y dominio que debe tener el Estado sobre cuanto signifique un orden y una realidad de esencia social, cual es la economía. El Estado no es una entidad económica ni mercantil, sino jurídica e histórica, y sólo en cuanto la economía afecta esos órdenes y, en cierto modo los expresa, puede decirse que el Estado tiene una relación directa con ella.

Toda empresa particular o pública, toda industria, se basa actualmente en el concepto de que la sociedad es meramente un campo o medio neutro a la manera que el espacio es para los cuerpos— en que se desenvuelve la realidad y la actividad económica. Contra esta concepción radicalmente falsa se alza hoy el Estado con el referido principio constitucional. La economía de empresa se efectúa hoy bajo el principio de que la economía no constituye propiamente un orden, sino simplemente un conjunto inorgánico. La empresa es el mejor ejemplo y tipo de esa misma concepción atomística de la economía, concepción derivada de las doctrinas individualistas radicales del pasado siglo. Decimos que esa concepción es falsa porque ninguna industria o empresa puede subsistir un solo momento aislada. Esa dependencia fundamental se pasó por alto y se la tiene o en desdén o en olvido, merced a un espejismo ingenuo. En efecto, como toda empresa da por supuesto el medio económico-social, puede buenamente subsistir y prosperar sin tenerlo en consideración posterior. De ahí la apariencia, que se toma por demostración objetiva, de que las empresas no necesitan de otra cosa que de sí mismas para ser prósperas, y la consecuencia lógica de ese postulado: que las empresas deben ser autónomas de modo que el Estado no pueda, sin violencia, regularizarlas. Si la economía privada o particular se basa en la economía general —es decir, en la existencia de un orden económico— y no puede subsistir sin ella, quiere decirse que la economía particular afecta siempre de alguna manera al medio económico general u

orden total de la economía. De ahí que el Estado, como expresión y persona del medio social íntegro, se haya visto forzado a instituir expresamente su intervención en las industrias.

De modo expreso el art. 28 de orden de la Constitución Nacional determina que la intervención tiene por objeto racionalizar los fenómenos económicos. La intervención, pues, gira como en su gozne en el vocablo *racionalización*. Trate-mos de desentrañar el sentido de este vocablo básico.

No tiene él una significación única y perfecta. Dos interpretaciones cabe distinguir: una objetiva y otra subjetiva. Racionalizar, en el primer sentido significa reducir los fenómenos económicos a formas congruentes con la realidad económica; quiere esto decir que hay un orden "en sí" de la economía y que en reducir los fenómenos espontáneos económicos de los individuos, empresas y entidades, a la estructura y leyes de ese orden, es en lo que consiste la racionalización en sentido objetivo. En el segundo sentido, racionalizar significa: tratar de reducir a expresiones conceptuales precisas nuestras opiniones y deseos, o sea nuestros prejuicios acerca de lo que es y debe ser la economía. De ahí la resistencia que esa política implica y levanta, porque viene entonces a resultar que la técnica del individuo aislado se enfrenta seguramente a la técnica según el Estado.

La política de la racionalización tiene historia, y para desarrollarla se han creado organizaciones especiales en todos los países. Entre nosotros, cuando una ley (sólo por medio de leyes puede decretarse) la establece para determinada industria, el órgano de aplicación corresponde al departamento de comercio e industrias del ministerio de la economía nacional.

Tuvo su origen en la obra científica del ingeniero norteamericano Frederick W. Taylor (1856-1915), que concibió el sistema del "scientific managemen" (manejo científico) en la organización y dirección científica de empresas industriales y cuyos principales libros fueron "Shop management" (dirección de talleres) y "Principies of scientific management" (principios de organización científica). Ya antes Adam Smith había hablado de que el abaratamiento del precio de costo de un producto industrial depende no sólo de la técnica sino de la organización del trabajo.

En 1921 hizo Herbert Hoover su campaña contra el desgaste de las empresas y amplió los campos de la racionalización y al mismo tiempo varias instituciones iniciaron una labor de estudio de los factores que influyen en el éxito comercial de las empresas.

Sobre la racionalización se han celebrado distintos congresos mundiales: Praga, 1924; Bruselas, 1925; Roma, 1927; París, 1929; Amsterdam, 1932; Londres, 1935; Estados Unidos, 1938.

Popularmente se concibe como la manera de obtener el máximo de resultado con el mínimo de esfuerzo. Técnicamente se ha definido de varios modos, por ejemplo: la conferencia de economía mundial de Ginebra en 1927, "aquellos métodos técnicos y de organización destinados a limitar un minimum el desgaste de trabajo y de materiales, mediante la organización científica del trabajo, la estandarización del material y de los productos, la simplificación de los procesos de producción y el mejoramiento de los métodos de transportes y de ventas".

El International Committe of Scientific Managment dijo: "Racionalización es la aplicación de métodos científicos de pensamiento y de acción a todas las formas de actividad humana organizada".

Una amplia concepción y descripción de la racionalización se encuentra en el "Dictionaire de la Organisation et de la Science du Travail".

ANTONIO ROCHA

Colegial, Doctor y Catedrático de la
Facultad de Jurisprudencia de este
Colegio Mayor.

