

CAPÍTULO III

Finalidad, Cometidos y Funciones del Estado

En la realización de cuanto esas tres palabras significan queda resumido gran parte de lo que es el gobierno estatal. El significado de esos términos debe ser precisado, sin embargo, porque denotan ideas diferentes aunque relacionadas, las cuales con frecuencia son confundidas.

24. Finalidad

Es el objetivo o propósito para cuya consecución existe el Estado y que lo justifica, sea objetivamente o en función de las circunstancias concretas de cada Estado en un tiempo dado.

La finalidad del Estado es contribuir a la realización del **bien común**, en la mayor medida legítima que sea posible. Pero la materialización de tal bien queda entregada a las condiciones históricas, recursos disponibles, energías de líderes y población, voluntad abnegada de aplicarlas, determinantes culturales, procesos históricos y otros elementos semejantes, los cuales son, en su mayoría, característicos o típicos de cada Estado Nación.

Sobre la base de que sea respetado cuanto exige o permite el bien común y excluido lo que es inconciliable con él, pensamos que una sociedad estatal es libre de **infundirle un contenido peculiar** a la concreción de esa **finalidad objetiva, intrínseca, permanente y genérica** de la comunidad política.

25. Cometidos

Distinto de la finalidad y de las funciones son los **cometidos estatales**.

En efecto, entiéndese por tales las tareas, trabajos o misiones que, con el carácter de deberes, comisiones o encargos el ordenamiento jurídico fija a los órganos estatales para cumplir realmente sus finalidades.

Dichos cometidos varían de acuerdo a la mayor o menor extensión y naturaleza de las tareas que se asignen al Estado por la Constitución y las leyes, lo cual, a su vez, no es una creación libre de los órganos respectivos sino que la respuesta concreta a las demandas de la población. Es decir, los cometidos dependen del ámbito o campo de acción estatal, predeterminedo por aquellas dos especies de normas jurídicas, excluyéndose cualquiera otra que sea de rango inferior.

En el siglo pasado, por ejemplo, predominó el Estado Guardián de la defensa nacional, del orden y la seguridad pública interior, de la propiedad privada, de la libertad personal y de la decisión de los litigios que ocurrieran entre particulares. De manera que, en ese Estado, el Derecho Público coincidía, con las tres funciones clásicas del Poder o soberanía y, casi por entero, con el Derecho Penal, quedando sustraído de él cuanto se reputaba perteneciente a la autonomía de la voluntad individual.

Por el contrario, a partir de los primeros años del presente siglo y hasta la década de 1970, imperó en el mundo el Estado de Bienestar. En éste, los cometidos aludidos eran numerosos, variados y crecientes en su número. Así, además de las tareas clásicas antes indicadas, al Estado de Bienestar incumbía la regulación de la economía mediante intervenciones en el mercado, por ejemplo, fijando precios, cuotas de producción, aranceles a las importaciones, canales de abastecimiento, etc.; le correspondía también la regulación y promoción del trabajo con la imposición de salarios mínimos, reajustes obligatorios de remuneraciones, creación de empleos para la absorción de la cesantía y otros rubros análogos; era suya, además, la distribución y redistribución de la renta nacional mediante los tributos, bonificaciones, subsidios y exenciones impositivas; al Estado estaba confiado, igualmente, el fomento de la enseñanza, la investigación científica y tecnológica, las prestaciones de salud e higiene, la construcción de viviendas, la ejecución de obras públicas y la mantención de sistemas de seguridad social a través de organizaciones establecidas, financiadas y dirigidas por entidades estatales y, rarisíma vez, privadas.

En nuestro tiempo, por el contrario, va abriéndose campo el Estado Social. En éste, el aparato de órganos públicos se ha contraído o replegado dejando, en su lugar, libre pero regulado, el despliegue de la acción de los agentes económicos, sociales, culturales y científicos privados. En el Estado Social los órganos públicos dictan las normas jurídicas aplicables a la actuación social aludida, controlan el cumplimiento de ella y aplican las sanciones de rigor a quienes infringen tales preceptos. Pero lo esencial de dicho Estado estriba en que en él rige el Principio de Subsidiariedad, de frente al homónimo de Prioridad de la Sociedad en los cuatro ámbitos de acción nombrados.

La nómina puede ser prolongada con muchas otras demostraciones de tareas, comisiones o encargos concretos que, día a día, rutinariamente, el Estado ejecuta en nuestro tiempo y que, en términos genéricos, se llaman sus cometidos. Con

ellos, el Estado va cumpliendo, efectivamente, la finalidad de bien común que le asigna el ordenamiento político-jurídico y que demarca el ámbito de acción o trabajo de los múltiples órganos públicos, a la par que, en el Estado Social, comprueba el desenvolvimiento del sector privado en un marco de libertad con justicia y orden.

Útil es puntualizar que los cometidos no son únicamente servicios, porque su sentido y alcance es más amplio, comprensivo de las comisiones, encargos o tareas que el sistema jurídico impone ejecutar al Estado Gobierno. Piénsese, para aclarar la idea, que no son servicios las sanciones aplicadas por la autoridad a quienes infringen las decisiones estatales, como tampoco lo es la defensa nacional. Pese a ello, lo cierto es que, en general, existe una coincidencia amplia entre cometidos y servicios proporcionados por el Estado para satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades o demandas de la sociedad nacional. Esta asociación estrecha de ambos conceptos lleva a que se ligen los servicios públicos o de la Administración del Estado, por un lado, con la satisfacción de los cometidos de éste, por otro.

26. Funciones

Ellas no pueden ser confundidas con la finalidad de la Sociedad Política ni con sus cometidos, porque la función es, en su significado natural y obvio, la capacidad de acción propia de los órganos en los cargos y oficios institucionales respectivos.

Precisando esa noción, decimos que son funciones del Estado los medios de acción a través de los cuales los órganos públicos cumplen los cometidos explicados. Dichas funciones o medios, denominados también formas de actividad estatal, permiten, en consecuencia, realizar los cometidos y también concretar la finalidad del Estado.

Necesario es destacar que, igual a lo sucedido con los cometidos, las funciones estatales han evolucionado en los últimos siglos. Así, ellas se han expandido desde las tres típicas del Estado Guardián -Función Legislativa, Ejecutiva y Judicial- a otras nuevas, propias del Estado democrático en lo político y de bienestar en el campo socioeconómico, para culminar en el Estado Social del presente, ya bosquejado.

Clásicamente, las tres funciones eran las nombradas, o sea legislar, ejecutar la ley y juzgar los litigios mediante la aplicación de las leyes. De esta manera, los medios o instrumentos aludidos eran la ley, los actos administrativos y las sentencias, respectivamente. Eran los tiempos de la primacía de la ley, porque toda la acción estatal arrancaba de esa especie de norma jurídica y transcurría junto a ella. La Constitución, por ende, y el Constitucionalismo, no existían aún, al menos con la autonomía conceptual y la superioridad normativa que los singulariza hoy.

A ese elenco clásico deben añadirse ahora las funciones siguientes: Constituyente, electoral, monetaria y cambiaria, jurisdiccional, de inteligencia y contralora o fiscalizadora. Incluso más, la nómina puede ser extendida para abarcar otras funciones de índole no tan clara como la tarea informativa, científica, técnica, consultiva y contractual, esta última en las democracias concordantes o consociativas, principalmente⁴². Cabe insistir, empero, que las últimas funciones mencionadas -salvo la contractual, que es de aplicación clara y vasta- son más cometidos que medios para cumplirlos.

Pese a ello, lo realizable es la complejidad del asunto, muy distante ya de la triple partición, sencilla y clásica, con que desde el siglo XVIII se pensó agotar la gama de funciones públicas⁴³. Más todavía; sostenemos que hoy se percibe el ímpetu con que se va imponiendo la descentralización estatal, territorial y funcionalmente concebida, abarcando tanto los ámbitos político como jurisdiccional y administrativo. Tal descentralización integral o regionalización no es sinónimo de federalismo, pero sí de una dispersión -territorial y funcional- del Poder en el Estado Unitario, en armonía con el pluralismo, la participación y la acción prioritaria de la sociedad democrática contemporánea.

27. Paralelo entre los Tres Conceptos

De lo expuesto se desprende que las funciones y los cometidos no son actividades estatales. En realidad, aquéllas y éstos se cumplen mediante la actividad de los órganos públicos, pero esa actividad es común a los dos conceptos mencionados. Es decir, las funciones y los cometidos se realizan a través de las actividades de los órganos respectivos. La actividad como tal no es, entonces, la función ni el cometido, como tampoco ella es el medio ni la tarea. En suma, la actividad estatal es el instrumento o función para cumplir una misión o cometido.

Es erróneo, por ende, decir que las funciones estatales son las actividades que el Estado realiza para llevar a efecto su finalidad y cometidos. Equivocado es también sostener que éstos son la actividad que el Estado despliega para materializar las tareas que le impone o asigna el ordenamiento jurídico.

La actividad del Estado se lleva a efecto tanto a través de las funciones como de los cometidos, primero en aquéllas pero para cumplir los últimos. Confundir la

⁴² Revísense las siguientes obras de Arend Lijphart, clásicas ya en el tópico del método consociativo: *Las Democracias Contemporáneas* (Barcelona, Ed. Ariel, 1987) pp. 39 a 50; y *Democracia en las Sociedades Plurales* (México D.F., Ed. Prisma, 1988) pp. 25 a 52. Referencias semejantes a las de Lijphart se hallan en Robert A. Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control* (New Haven, Yale University Press, 1982).

⁴³ Véase José Luis Cea Egaña: "Separación de Organos y Funciones en el Estado Contemporáneo", *IV Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1993) pp. 7 ff. En semejante sentido consúltese Miguel Ángel Fernández González: "Acercas del Concepto de Gobierno y Hacia una Nueva División de las Funciones", *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción* N° 202 (1997) pp. 85 ff.

actividad con las funciones y los cometidos es, en resumen, destruir o ignorar la diferencia que existe entre estos últimos conceptos y que, para precaver confusiones y otras secuelas, no pueden ser concebidos como sinónimos.

Resumiendo y para finalizar, la **finalidad** gubernativa es la idea de mayor importancia, prioridad y amplitud de las tres explicadas, pues estriba en contribuir a la realización del bien común en el Estado Nación y en la comunidad internacional. El **cometido**, en seguida, es un concepto subordinado a la finalidad, legitimado en la medida que se adecue a ésta y más concreto que ella, como sucede, por ejemplo, con la actividad destinada a resguardar el orden y la seguridad pública interior del Estado, en todo momento y lugar. Y por último, la **función** se halla también supeditada a la finalidad, presentándose con el carácter de forma o medio de ejecutar, prácticamente, cada cometido, sea a través de la ley, de la actividad administrativa, de las resoluciones de entes constitucionales autónomos o de la intervención jurisdiccional, según lo preceptúe en cada caso el sistema jurídico.