Capítulo segundo

La reforma de López Pumarejo (1936)

Ana Carolina Mercado Gazabón

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MERCADO GAZABÓN, A.C. La reforma de López Pumarejo (1936). In: *La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: el sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos* [online]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015, pp. 17-34. Textos de Jurisprudencia collection, Maestría serie. ISBN: 978-958-738-638-7.
<https://doi.org/10.7476/9789587386387.0004>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo segundo

La reforma de López Pumarejo (1936)

I. Antecedentes: Los postulados clásicos

La reforma protestante y otros hechos de profunda significación histórica como las revoluciones políticas de los siglos XVII y XVIII (inglesa, norteamericana y francesa) contribuyeron en el mundo occidental al surgimiento y difusión de las ideas liberales y al cambio de las monarquías absolutas por el Estado liberal-burgués. En franca oposición al despotismo del absolutismo monárquico propio de los primeros siglos de la era moderna, se abriría el paso para la construcción de un nuevo modelo de Estado: el *Estado de derecho*, también denominado Estado liberal-burgués, según los tratadistas de origen alemán¹ —a partir de la obra del profesor Robert von Mohl (1799-1875).²

Características relevantes del Estado liberal de derecho son el individualismo, la no intervención del Estado en el plano socioeconómico, la limitación del poder de los gobernantes a través de la separación de poderes,³ el principio

¹ A juicio del profesor Pablo Lucas Verdú, “El *Rechtsstaat* es un logro semántico, conceptual y político de la teoría del Estado y del derecho constitucional alcanzado por la doctrina alemana en su genealogía, en su desarrollo posterior de entreguerras y en su proyección presente como Estado democrático de derecho”. LUCAS VERDÚ, Pablo. Estado de derecho y justicia constitucional. Aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Mayo-Junio, 1983, n° 33, p. 13.

² Para autores como Luis Villar Borda es a través del derecho francés, en especial con la obra de Carre de Malberg, cómo el derecho colombiano conoció la doctrina del Estado de derecho y no de su fuente genética alemana. VILLAR BORDA, Luis. Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. En: Revista Derecho del Estado, diciembre, 2007, n° 20, p. 77.

³ Sobre la separación de poderes, es pertinente advertir que, pese a ser un principio con antiquísimos antecedentes que remontan a Aristóteles, es el inglés John Locke quien la desarrolla y el barón de Montesquieu quien le da la definición en el sentido que conocen los ordenamientos jurídicos desde la modernidad hasta nuestros días. Este último en su obra *Del espíritu de las leyes* (1748) con meridiana claridad señaló: “Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder judicial de los que dependen del derecho civil.

de legalidad⁴ y la necesidad de consagrar todo ello en una Constitución escrita que rigiera los destinos del Estado.⁵

En América Latina, este modelo de Estado liberal-burgués resultó atractivo desde los primeros días de la historia republicana y, por supuesto, no fue Colombia la excepción. La “contradictoria” historia constitucional nacional,⁶

Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a este poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado”. Con esta teoría se busca evitar la concentración del poder del Estado en una sola rama u órgano y que cada uno sirva de freno y control a los demás, son los *checks and balances* o *frenos y contrapesos* que pretenden evitar la implantación de un gobierno despótico. Las ideas de Montesquieu adquirieron forma en la célebre declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 16 reza: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de constitution” (Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución).

⁴ El principio de legalidad significa, ante todo, la primacía, el imperio de la ley. En ese sentido, ninguna decisión del Estado puede contrariar la ley, siendo esta última la representación de la decisión del pueblo soberano. Refiriéndose al caso francés, García de Enterría señala que la ley se convirtió para los franceses en la principal fuente del derecho, incluso por encima de la Constitución. Esta únicamente fue considerada como un texto político que incluía los derechos humanos y la estructura del Estado. Es decir que era una regulación que contenía una parte dogmática y una orgánica; no se entendió que era una norma jurídica porque no existió el control de constitucionalidad de las leyes, y esta podían vulnerar la norma fundamental sin que ello tuviera consecuencias jurídicas. Se le dio primacía a la ley porque emanaba del poder legislativo que se consideraba el poder soberano. Esta superioridad, en Francia duró en principio hasta 1958 pero en concreto hasta 1974, cuando se amplió la legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Citado por MALAGÓN PINZÓN, Miguel. *Vivir en policía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 28.

⁵ La implementación de una Constitución escrita será el símbolo de la seguridad jurídica de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Los pioneros en hacer realidad los ideales del liberalismo serían los norteamericanos con la instauración del Estado liberal a partir del 4 de julio de 1776, reforzado con la Constitución de Filadelfia de 1787.

⁶ Resulta interesante el trabajo *Cartas de Batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano* de Hernando Valencia Villa sobre el singular proceso constitucional colombiano: “el sentimiento que abruma al intelecto es la extrañeza que produce la abigarrada y contradictoria historia constitucional del país. De una parte, Colombia es el único Estado hispanoamericano controlado por los mismos partidos políticos desde 1849. En ninguna Nación en la región ha habido tantas codificaciones y enmiendas ni un discurso republicano tan proliferante [...] De otra parte [...] Colombia ha tenido once guerras civiles nacionales de 1811 a 1958, sin contar la interminable batalla constitucional. Y ha habido una elevada y crónica abstención electoral, largos períodos de legalidad marcial desde 1944 y un movimiento guerrillero fragmentado pero no derrotado que desafía al sistema político desde hace casi 40 años [...] Las estadísticas constitucionales son, en sí mismas, sorprendentes: quince constituciones nacionales entre 1811 y 1886 y sesenta y siete reformas entre 1886 y 1986 [...] La actual codificación [refiriéndose al texto de 1886]

enseña cómo el ejemplo angloamericano (Constitución de Filadelfia de 1787) se mostraba seductor para los colonos hispanoamericanos, para quienes el nuevo prototipo de Estado era símbolo de bienestar y prosperidad. Reseña el constitucionalista Tulio Enrique Tascón⁷ que Camilo Torres, cerebro motor de la revolución, en la intimidad de su correspondencia familiar revelaba:

Imitemos la conducta de los norteamericanos, sigamos los pasos de ese pueblo filósofo, y entonces seremos tan felices como ellos. Trabajemos, pues para formar un gobierno semejante, y si es posible, igual en un todo al de aquellos republicanos.

Pese a lo anterior, reconoce el citado autor que es la revolución francesa la de mayor influjo en el espíritu de los revolucionarios

[...] quizá por el mayor caudal de ideas que movía y porque socavaba más hondamente los principios sobre los cuales se había, hasta ese entonces, cimentado el orden social. Ella proclamaba la soberanía del pueblo, la desaparición del feudalismo, el predominio de los derechos imprescriptibles o inalienables del individuo, olvidados bajo el antiguo régimen [...] La revolución de independencia de las colonias españolas se hizo bajo el signo de la revolución francesa.

Así, el ordenamiento jurídico constitucional colombiano del siglo XIX no fue ajeno a los postulados del liberalismo clásico, en su fecundo número de Constituciones Políticas nacionales de los años 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 y 1886,⁸ se adoptó el modelo liberal-burgués.⁹

tiene cien años de edad —es la segunda más antigua del hemisferio después de la norteamericana— y la trayectoria del Estado en punto a elecciones y libertades es presumiblemente la mejor entre las naciones de América Latina”. VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana, 2010.

⁷Tascón, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Minerva, 1953, p. 2 y ss.

⁸ En el siglo XIX colombiano, en el terreno constitucional, el uso del reformismo jurídico fue una estrategia ideológica para la prevención del poder popular y la producción de hegemonía estatal. Sobre el particular véase VALENCIA VILLA. *Op. cit.*

⁹ Antes de 1821 la vida constitucional de lo que hoy es Colombia se remonta a una serie de Constituciones que desde 1810 se expidieron por las diferentes provincias que integraban el entonces virreinato

Revisada la obra compiladora, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, del profesor Carlos Restrepo Piedrahíta,¹⁰ respecto de la Constitución de 1821 puede decirse que consagró la división de poderes, bajo el entendido de un legislativo bicameral encargado de hacer las leyes (artículo 55), un ejecutivo a cuya cabeza se encuentra un presidente elegido por las asambleas electorales de las provincias (Título V) y en lo que tiene que ver con la justicia en el Título VI, se contempló una Alta Corte de Justicia. En sus “Disposiciones Generales” (Título VII) contuvo un amplio catálogo de libertades, como las de expresión,¹¹ seguridad personal,¹² libertad individual,¹³

de la Nueva Granada (Constituciones Políticas de Cundinamarca de 1811, Tunja de 1811, Antioquia de 1812, Cartagena de 1812, Cundinamarca de 1812, Mariquita de 1812 y de Antioquia de 1815) que no tuvieron un desarrollo ostensible en la vida política de las provincias, la Reconquista del pacificador Pablo Morillo ahogó cualquier posibilidad de ejercicio soberano en ellas, de allí que deba trasladarse el estudio al período que se inicia con la denominada Constitución de Cúcuta, sancionada el 30 de agosto de 1821. Sostiene Valencia Villa que: “Esta [Constitución de 1821...] es la primera que puede ser calificada de nacional y republicana, a la vez completa y permanente. Comparadas con ellas, las cuatro cartas precedentes —los dos instrumentos provinciales de 1811 y las dos leyes preparatorias de la Gran Colombia— no son más que ensayos generales, ejercicios preliminares de política constitucional. Sin embargo, a pesar de su nominalismo y voluntarismo tales documentos sirvieron para crear un espacio, definir un lenguaje, forjar una estructura y no solo para el aparato institucional sino también para la batalla normativa. La Constitución de Cúcuta está entonces basada en los textos anteriores y en la Constitución española de Cádiz”. VALENCIA VILLA. Op. cit., p. 137.

¹⁰ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

¹¹ “Artículo 156: Todos los colombianos tienen el derecho de escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones, sin necesidad de examen, revisión o censura alguna anterior a la publicación. Pero los que abusen de esta preciosa facultad sufrirán los castigos a que se hagan acreedores conforme a las leyes”.

¹² “Artículo 158. Todo hombre debe presumirse inocente hasta que se le declare culpado con arreglo a la ley. Si antes de esta declaratoria se juzga necesario arrestarle o prenderle, no debe emplearse ningún rigor que no sea indispensable para asegurarse de su persona”.

¹³ “Artículo 161. Para que un ciudadano pueda ser preso se necesita:

1. Una orden de arresto formada por la autoridad a quien la ley confiera este poder;
2. Que la orden exprese los motivos para prisión;
3. Que se le intime y dé una copia de ella”.

propiedad privada,¹⁴ inviolabilidad del domicilio¹⁵ y de la correspondencia¹⁶ y la libertad de trabajo e industria.¹⁷

Por su parte, la Constitución de 1830, aprobada por el Congreso que Bolívar calificó como admirable, dispuso que el poder se dividiera en legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno con sus atribuciones. El Título XI titulado “De los derechos civiles y las garantías” presenta una declaración de derechos como la seguridad personal,¹⁸ la propiedad privada,¹⁹ igualdad ante la ley,²⁰ libertad de industria,²¹ derecho de petición²² y libertad de prensa.²³

¹⁴ “Artículo 177. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni esta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse”.

¹⁵ “Artículo 169. Nunca podrá ser allanada la casa de ningún colombiano sino en los casos determinados por la ley, y bajo la responsabilidad del Juez que expida la orden”.

¹⁶ “Artículo 170. Los papeles particulares de los ciudadanos, lo mismo que sus correspondencias epistolares, son inviolables; y nunca podrá hacerse su registro, examen o intervención fuera de aquellos casos en que la ley expresamente lo prescriba”.

¹⁷ “Artículo 178. Ningún género de trabajo, de cultura, de industria o de comercio será prohibido a los colombianos, excepto aquellos que ahora son necesarios para la subsistencia de la República, que se liberrarán por el Congreso cuando lo juzgue oportuno y conveniente”.

¹⁸ “Artículo 139. Ningún colombiano puede ser preso o arrestado sino por autoridad competente, a menos que sea hallado cometiendo un delito, en cuyo caso cualquiera puede arrestarle y conducirlo a la presencia del juez”.

¹⁹ “Artículo 146. Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad ni esta aplicada a ninguno uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público, legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación”.

²⁰ “Artículo 12. Los colombianos son iguales delante de la ley, cualesquiera que sean su fortuna y destinos”.

²¹ “Artículo 149. Ningún género de trabajo, industria y comercio que no se oponga a las buenas costumbres, es prohibido a los colombianos y todos podrán ejercer el que quieran, excepto aquellos que sean absolutamente indispensables para la subsistencia del Estado”.

²² “Artículo 154. Todos los colombianos tienen la libertad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública con la moderación y respeto debidos; y todos pueden representar por escrito al Congreso o al Poder Ejecutivo cuanto consideren conveniente al bien general de la Nación; pero ningún individuo ni asociación particular podrá hacer peticiones a las autoridades en nombre del pueblo, ni menos abrogarse la calificación del pueblo. Los que contravinieren a esta disposición serán perseguidos, presos y juzgados conforme a las leyes”.

²³ “Artículo 151. Todos los colombianos tienen el derecho de publicar libremente sus pensamientos y opiniones por medio de la prensa, sin necesidad de previa censura, quedando sujetos a la responsabilidad de la ley”.

La Constitución de 1832, también consagró la clásica tridivisión de poderes al señalar que: “El poder supremo estará dividido para su administración, en legislativo, ejecutivo, y judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta constitución corresponden a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos” (art. 13). En su parte dogmática la igualdad ante la ley (art. 181), el habeas corpus (art. 186), la propiedad privada (art. 193), la libertad de trabajo, industria y comercio (art. 195), libertad de expresión (art. 198) y la inviolabilidad de la correspondencia (art. 202) serían los estandartes de las libertades individuales.

La Constitución Política de la Nueva Granada de 1843, dispuso, de igual modo, que el poder supremo estará dividido para su administración en legislativo, ejecutivo y judicial; debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos. En cuanto a las libertades, en su artículo 14 señaló que “Es un deber del Gobierno proteger la libertad, la seguridad, la propiedad, y la igualdad de los granadinos”. Los artículos 159 y 164 hicieron alusión a la libertad personal y al derecho de petición, respectivamente.

Por su parte, la Constitución de la Nueva Granada del 20 de mayo de 1853, en su artículo quinto, reseñó un listado de garantías como la libertad individual, que no reconoce otros límites que la libertad de otro individuo, la seguridad personal; la inviolabilidad de la propiedad; la libertad de industria y de trabajos, la libertad religiosa, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia privada, la expresión libre del pensamiento; el derecho de hacer peticiones a los funcionarios o autoridades públicas, la igualdad de todos los derechos individuales.

Posteriormente, la Constitución de 1858 dispuso que el gobierno general de la Confederación Granadina será ejercido por un Congreso que da las leyes, por un Presidente que las ejecuta y por un cuerpo judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares. Además, en su artículo 56 reconoció a todos los habitantes y transeúntes la seguridad individual, la libertad individual, la propiedad, la libertad de expresar sus pensamientos por medio de la imprenta, sin responsabilidad de alguna clase; la libertad de industria y trabajo, la igualdad, la inmunidad del domicilio y la inviolabilidad de la correspondencia, la profesión libre, pública o privada de cualquier religión, el derecho de petición.

Merece especial mención la Constitución de los Estados Unidos de Colombia del 8 de mayo de 1863, la más liberal de todas o, mejor, la del liberalismo

radical en su forma más pura. La Constitución de Rionegro planteó al país más problemas que los que ella podía resolver. En efecto, la secularización de la sociedad, la liberalización de las prácticas sociales y el establecimiento de una política económica permisiva (Estado gendarme) eran metas excesivamente ambiciosas para la Colombia de 1860.²⁴

En su parte dogmática consagró esta Carta un prolijo listado de derechos civiles contenidos en el artículo 15 que incluye la inviolabilidad de la vida humana, la libertad individual, la seguridad personal, la propiedad, la libertad absoluta de imprenta, libertad de expresión, libertad de industria, la igualdad, la libertad de asociarse sin armas, la libertad de tener armas y municiones y de comerciar con ellas, la profesión libre pública o privada de cualquier religión, la abolición de la pena de muerte.

En relación con el gobierno, el artículo 36 preceptuó que el “Gobierno general de los Estados Unidos de Colombia será, por la naturaleza de sus principios constitutivos, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable; *dividiéndose para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder judicial*” (Resaltado fuera de texto).

El texto constitucional de 1886,²⁵ en cuanto a declaración de derechos y poderes públicos, dispuso de una parte que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos” (art. 19), es decir, la noción del estado gendarme. Consagró la seguridad personal, la libertad individual, la propiedad privada, libertad de prensa, derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular y el de obtener pronta resolución.

²⁴ VALENCIA VILLA. Op. cit., p. 164.

²⁵ Para el profesor Tulio Enrique Tascón el Título III de la Constitución tenía su origen en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano formulada en 1789 por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia”. TASCÓN, Tulio Enrique. Derecho constitucional colombiano. Comentarios a la Constitución Nacional. Bogotá: Minerva, 1934, p. 70. En la obra *Vivir en policía*, el ya citado Miguel Malagón indica como el peso del pensamiento francés se manifiesta en esta Carta, “Ya que se acogieron ideas como la de la soberanía nacional [...] De igual manera se adoptaron conceptos como la primacía de la ley sobre la Constitución, la sujeción de los derechos humanos al texto legal, el centralismo político, la ideas de la codificación, que sin duda son derivadas del pensamiento galo”. MALAGÓN PINZÓN. *Vivir en policía*. Op. cit., p. 105 y ss.

En cuanto a los poderes públicos, señaló que estos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones (art. 57). Indicó, además, que “La potestad de hacer leyes reside en el Congreso” (art. 58); que “El Presidente de la República es el Jefe del Poder Ejecutivo” (art. 59) y por último, que “Ejercen el Poder judicial la Corte Suprema, los Tribunales Superiores de Distrito, y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley” (art. 69).

En suma, se observa, cómo a partir de las Constituciones nacionales el ordenamiento jurídico colombiano del siglo XIX se mostró adepto a los postulados del estado liberal clásico.²⁶

Se advierte cómo en la realidad jurídica y política nacional se produce, en una primera fase, una sintonía con los postulados clásicos, empero, en los albores del siglo pasado se hizo sentir un acentuado antagonismo.

II. La reforma constitucional de 1936

Una vez entrado el siglo XX surgió en Colombia una tendencia que pregona- ba por la transformación del Estado: intervencionismo de Estado, propiedad con función social.

A la cabeza de dicha corriente se encontraba el general Rafael Uribe Uribe y, más avanzado el siglo, sobresalió el presidente Alfonso López Pumarejo,²⁷

²⁶ Estas posiciones claramente liberales e individualistas fueron también en el siglo XIX, ideología viva en la mente de los eruditos y políticos de la época, por ejemplo, la obra del filósofo y jurista inglés Jeremías Bentham (1748-1832) era conocida en Colombia y se constituyó en buena parte del siglo XIX en centro de polémica. Para 1824 sus *Tratados de legislación civil y penal* circulaban por toda América y en 1825 sus estudios fueron establecidos, por decreto de Francisco de Paula Santander, como texto oficial en las facultades de derecho de la naciente república, luego, debido a un altercado entre Vicente Azuero y el padre Francisco Margallo, Bolívar en 1828 proscribió su uso, a través de otro decreto. Posteriormente, Santander en 1835 restablece la enseñanza de la doctrina benthamista. Un escrito titulado *La batalla de Bentham en Colombia* describe el frenesí que este pensador liberal inglés despertó en nuestro territorio: “Se libró en Colombia, a lo largo de casi todo el siglo XIX, la más violenta y aguerida de todas las batallas. Estar en contra o a favor del filósofo de la utilidad, era la más expresiva de las divisiones. El filósofo inglés fue piedra de escándalo y señal de contradicción; objeto de los más cálidos y apasionados elogios como de los más encomiados vituperios. En torno a Bentham se dividieron nombres, tendencias y partidos. De un lado Bolívar, José Manuel Restrepo, Joaquín Mosquera. Del otro Santander, Vicente Azuero, Estanislao Vergara, Francisco Soto, Lino de Pombo. En contra, el clero y las tendencias clericales. A favor de Bentham, las tendencias laica y liberales”. ROJAS, Armando. *La batalla de Bentham en Colombia*. En: *Revista de Historia de América*. México, junio, 1950, p. 37. Sobre el paso de Jeremías Bentham por Colombia se recomienda la visita del blog *Proyecto Bentham Colombia* de Gonzalo Ramírez Cleves.

²⁷ Del presidente López Pumarejo se dice “inició la mayor transformación que se haya realizado en Colombia en el siglo XX”. TIRADO MEJÍA, Álvaro. *La economía y lo social en la reforma constitucional*

artífice de la “Revolución en Marcha”, pero sobre todo, promotor y defensor de una reforma sustancial a la vetusta Constitución de 1886, proceso que culminó con la promulgación del Acto legislativo nº 01 de 1936.²⁸

Sostiene el tratadista Álvaro Tirado Mejía²⁹ que en relación con el primer gobierno del presidente López Pumarejo, 1934-1938, existió un consenso poco frecuente en la historia colombiana, en el sentido de calificar este período como positivo para la nación, ya que “durante él, el país se modernizó, adecuó los mecanismos estatales a los nuevos tiempos y se vivió un contexto progresista”. Además, señala que en la primera administración de López Pumarejo se pudo apreciar una “revolución evolutiva” que se exteriorizó en una serie de reformas: de la Constitución, educativa y tributaria. La primera será desarrollada en este escrito. De la educativa diremos que se garantizó la libertad de enseñanza, aunque bajo el examen del Estado, y en cuanto a la reforma tributaria, es suficiente para este trabajo afirmar que fue una de las que más violenta oposición causó en los sectores económicamente favorecidos, pues en la práctica se tradujo en una política de hacer tributar a los pudientes que antes estaban exentos de hacerlo o que contribuían en mínima forma como, por ejemplo, a las compañías extranjeras las cuales no estaban acostumbradas a pagar impuestos en Colombia.

Ahora bien, estos cambios estuvieron orientados por algunas tendencias ideológicas internacionales, primordialmente la teoría social francesa de León Duguit, aunque también merecen destacarse las proposiciones sobre la economía de mercado de John Maynard Keynes y el *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt.

El Acto Legislativo nº 01 de 1936 fue, como se ha expuesto, la más profunda reforma a la Constitución de 1886 gestada “en una época de turbulencia ideológica en la cual el pensamiento de autores como Duguit y experiencias constitucionales como la española de 1931 proporcionaban elementos

de 1936. En: Estado y economía, 50 años de la reforma del 36. Bogotá: Contraloría General de la República, 1986, p. 16.

²⁸ Gerardo Molina ha señalado que “la expresión reforma constitucional de 1936, sugiere que se trata de una enmienda a la Carta que venía rigiendo, pero nosotros creemos que se trata de una Constitución nueva, aunque a ella se hayan incorporado algunos preceptos de 1886”. MOLINA, Gerardo. Las ideas liberales en Colombia. De 1935 a la iniciación del Frente Nacional. Bogotá: Tercer Mundo, 1978, p. 55.

²⁹ TIRADO MEJÍA, Álvaro. Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo 1934-1938. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Procultura, 1981, p. xi.

importantes para darle un rumbo diferente a las instituciones, en especial a las finalidades que el Estado debía cumplir y la administración ejecutar”.³⁰ Posturas ideológicas difíciles de conciliar estuvieron en el orden del día, primordialmente en el ilustre Congreso en donde la vocería sobre la cuestión social la llevó el Partido Liberal Colombiano.

Si bien es cierto que desde que era solo un proyecto la reforma tuvo acérrimos detractores, en especial la Iglesia católica y el Partido Conservador, el gobierno del Presidente Alfonso López Pumarejo³¹ logró su aprobación en agosto de ese año 36, en parte debido a que contó con ministros de la talla intelectual de Darío Echandía y Alberto Lleras Camargo para defender los puntos de vista del gobierno.³²

Por considerarlo de suma importancia para ambientar las agitaciones del ideario colombiano en 1936, se transcriben apartes de disertaciones de los hombres de Estado de la época.

En el discurso que dirigió al Congreso el 20 de julio de 1935, el Presidente López alude a los conceptos de propiedad y trabajo como funciones sociales:

La propiedad, como la entiende el gobierno, no se basa únicamente en el título inscrito sino que tiene también su fundamento en la función social que desempeña [...] la seguridad para el trabajo asalariado no debe ser menos preocupación del Estado que la seguridad para la propiedad privada, *porque son dos funciones sociales que no pueden dejarse en libertad abusiva*, sin el riesgo de que se entreguen a movimientos anárquicos, a los choques de fuerza antagónicos, que propugnan por un equilibrio [...] la propiedad debe ser garantizada en su uso, no en su abuso, a fin de que cumpla su función social (Resaltado fuera de texto).

³⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. t. I, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 307.

³¹ Alfonso López Pumarejo (1886-1959) presidió dos administraciones: de 1934 a 1938 y de 1942 a 1945. Banquero de carrera, López Pumarejo era un talentoso comunicador que hizo un exitoso uso político de la radio, como Franklin Delano Roosevelt, y un lúcido estratega, que entendió mejor que ninguno de sus contemporáneos que la amenaza del cambio social y del poder popular solo podría ser desarmada con una contrarrevolución preventiva lanzada desde el gobierno. VALENCIA VILLA. Op. cit., p. 181 y 182.

³² Sin embargo, debe precisarse que el proceso de la reforma constitucional fue lento y tortuoso; las discusiones comenzaron a mediados de 1934 y finalizaron en agosto de 1936.

Asimismo, el entonces ministro Darío Echandía decía que consideraba a la Constitución vigente de 1886 como un texto caduco que se alejaba de las experiencias legislativas y constitucionales de los países civilizados y de las enseñanzas de la doctrina donde se imponía la idea según la cual la propiedad debía ejercitarse como una función social y el Estado debía intervenir en la economía privada:

La Constitución sancionada el 5 de agosto de 1886, enmendada en 1910 y vigente aún, ha sido, de tiempo atrás, signo de contradicción y enseña de combate de los partidos políticos [sic]. Con una crítica no siempre basada en estudios serios, se ha afirmado por unos que la Carta resulta incompatible con las actuales realidades ambientales y las nuevas concepciones jurídicas, y por otros, que ella es canon intocable y código perfecto, que por una suerte de sentido profético en sus autores, previó situaciones futuras y captó con prodigiosa presciencia las posibles modificaciones del medio en que había de actuar. Entre la irrazonada diatriba y el ciego encomio, es necesario adoptar una posición genuinamente crítica.³³

En similar sentido el Senador Timoleón Moncada, acudiendo a Duguit, explicaba el criterio jurídico de la reforma:

Es incuestionable que toda ley tiene una época, fuera de la cual es exótica. La Constitución del 86 no corresponde a la época actual. Y si vosotros no la reformáis, seríais incapaces de devolverle la fuerza y la vida que ha perdido ya por circunstancias de los mismos hechos y las modalidades actuales del país. *El derecho, dice Duguit, es mucho menos la obra del legislador que el producto constante y espontáneo de los hechos.* Esos hechos ya han declarado la agonía de la Constitución de 1886. Ella podría vivir en sus disposiciones rígidas, pero sería incapaz de hacerse respetar y obedecer. Y antes que tener una Constitución exótica,

³³ ECHANDÍA, Darío. La Reforma Constitucional de 1936, Cámara de Representantes, p. 15 y ss.

inadecuada para regir los destinos de un país, es mejor no tenerla (Resaltado fuera de texto).³⁴

En contraposición a estas posturas, al interior del Partido Conservador existían criterios diversos frente al concepto de la función social de la propiedad, bajo el supuesto de que la Constitución de 1886 no tenía el grado de individualismo que se le imputaba y por el contrario la función social se encontraba implícita en la utilidad pública, y esto hacía que la reforma fuera inútil.³⁵ Sobre el intervencionismo de Estado, la minoría conservadora de la Cámara, en un informe suscrito por los representantes José de la Vega y Teófilo Quintero de Fex, calificó a la reforma como “desacertada” en cuanto a la propuesta de intervención estatal:

Ha pasado a ser un axioma de la ciencia política que el Estado no sabe administrar, y que en todas partes los rendimientos de su gestión son siempre inferiores a los que produce la actividad privada. La experiencia de nuestros correos y telégrafos confirma que esta reflexión en forma concluyente y justifica la desconfianza que nos inspira todo intervencionismo oficial en la producción, distribución y consumo de la riqueza.

De igual forma, figuras nacionales con fuerte influencia en el conservatismo como los exministros Esteban Jaramillo y Jesús María Marulanda formularon objeciones al Acto Legislativo de 1936. Sus posturas opositoras obedecían más bien a un plan político ideado por Laureano Gómez, jefe de la oposición. Este último, en escrito fechado el 17 de marzo de 1936 dirigido a *don Alfonso López*, fijó el punto de vista del directorio conservador frente a la reforma, rechazándola con vehemencia y calificándola como impositiva, innecesaria e inaceptable. Se copian apartes del documento:

³⁴ VELÁSQUEZ TORO, Magdala y TIRADO MEJÍA, Álvaro. La reforma constitucional de 1936. Bogotá: Cámara de Representantes, 1986.

³⁵ Al interior del Partido Conservador se destacaban como opositores los senadores Caamaño y Angulo.

Tenemos la más honda convicción de que con la ley fundamental que hoy rige pueden alcanzarse todos aquellos fines, en forma ordenada y tranquila, sin afectar la estructura jurídica y social del país [...] Como innecesaria que es esa reforma, el país no la desea, una gran mayoría de la opinión pública la rechaza en sus puntos esenciales. Tal reforma, si se adoptara, rompe el equilibrio democrático en Colombia, puesto que aparece como un acto de dictadura política, hace imposible la armonía y la tranquila convivencia de los partidos, suscita luchas sociales y religiosas, siembra la inseguridad y la desconfianza en el campo económico, multiplica los problemas del gobierno [...]. Por lo que toca al partido conservador, la reforma, en sus innovaciones más radicales es de todo punto inaceptable. Ella pugna abiertamente con cánones y principios que este partido juzga esenciales a la vida ordenada del país, a su tranquilidad y a su progreso; van envueltos en esa reforma intereses espirituales y materiales del pueblo colombiano que el partido conservador se cree en la obligación imperiosa de defender sin debilidad ni vacilaciones.³⁶

En la misma fecha, esto dijo sobre el proyecto de enmienda el arzobispo primado de Bogotá:

Si, lo que Dios no permita, llegare al fin a aprobarse la Constitución proyectada, verán nuestros legisladores que no impunemente se violentan las conciencias en lo que tienen de más caro, que es la fe de sus antepasados [...] Hacemos constar que nosotros y nuestro clero no hemos provocado la lucha religiosa, [...] pero si el Congreso insiste en plantearnos el problema religioso, lo afrontamos decididamente y defenderemos nuestra fe y la fe de nuestro pueblo a costa de toda clase de sacrificios, con la gracia de Dios. Esta declaración nuestra no implica [...] ninguna incitación a la rebelión pública [...] pero sí una prevención terminante al Congreso de que todo el pueblo colombiano está con nosotros cuando se trata de la defensa de su

³⁶ Encabezaba la lista de miembros del partido conservador de la época Laureano Gómez y lo acompañaban Augusto Ramírez Moreno, Pedro M Carreño, Esteban Jaramillo, Emilio Ferrero, Jorge Vélez, Juan Uribe Cualla, José de la Vega, Julio Z Torres, Abel Carbonel, Hernando Uribe Cualla, Luis Ignacio Andrade, Miguel Jiménez López. Fuente: El Tiempo, Bogotá D.C. 18, marzo, 1936.

religión, y que, llegado el momento de hacer prevalecer la justicia, *ni nosotros, ni nuestro clero, ni nuestros fieles permaneceremos inermes y pasivos* (Resaltado fuera de texto).³⁷

La polémica se trasladó también a la prensa local, los diarios El Siglo y El Tiempo expresaban posiciones encontradas. El Siglo, de tendencia conservadora, señalaba cómo el Partido Conservador y la Iglesia se mostraban completamente renuentes a la reforma por considerar que infringía el sentimiento religioso, la garantía de la propiedad y del respeto por la enseñanza libre y cristiana; El Tiempo, de orientación liberal, por su parte, glorificaba la reforma por el carácter social que debía tener la propiedad, porque el Estado debía intervenir en las relaciones económicas y sociales y no solo ser un espectador de las manipulaciones e intereses de los sectores privados.

El doctor Fernando Hinestrosa al hacer un recuento de la reforma señaló cómo la misma parecía condenada al fracaso “cuando ocurrió un acontecimiento intempestivo: sendas declaraciones casualmente coincidentes en su oportunidad: 17 de marzo y en sus términos amenazantes, de todos los obispos y de los directorios conservadores, que provocaron la reacción del gobierno y concitaron la unidad liberal”.³⁸

El desenlace fue el documento sancionado el 5 de agosto de 1936, exactamente cincuenta años después de la Constitución de Caro, reforma que, como se expresó, modificó fundamentalmente el ámbito de acción del Estado en la sociedad.

El citado profesor Tascón, bajo el título *La Enmienda de 1936*,³⁹ señala, entre otras, las siguientes principales reformas de este Acto Legislativo, así:

Propiedad. Garantiza la propiedad privada y dijo que era (tenía, quiso decir) una función social que implicaba obligaciones.

Intervención del Estado. Dispuso que éste pudiera intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias y empresas públicas

³⁷ Manifiesto episcopal de 17 de marzo de 1936, citado por HINESTROSA, Fernando. 60 años de la reforma constitucional de 1936. En: Revista Derecho del Estado, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 7.

³⁸ HINESTROSA. Op. cit., p. 6 y ss.

³⁹ TASCÓN, Tulio Enrique. Historia del Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Minerva, 1934, p. 249 y 250.

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.

Libertad de conciencia. Garantizó la libertad de cultos y derogó todas las disposiciones de la Constitución de 1886 referente a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, para remitir esta materia a los convenios que se celebraran con la Santa Sede.

Instrucción pública. Se garantizó la libertad de enseñanza, aunque bajo la inspección del Estado, y se hizo la instrucción primaria obligatoria en el grado que determinara la ley.

Legislación social. Se dispuso que la asistencia pública fuera función del Estado para prestarla a quienes estén físicamente incapacitados para trabajar; que el trabajo era una obligación social y gozaría de la especial protección del Estado; que se garantizaba el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos y que las leyes podrían establecer el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

Si bien se comparte el resumen que de la reforma hace Tascón y que se transcribe, para no dejar de mencionar ningún aspecto sustancial del acto legislativo, en aras de facilitar el análisis de la enmienda se reproducen los artículos que se consideran trascendentales de la Constitución de 1886 y del Acto Legislativo 01 de 1936 en un cuadro comparativo, el que además facilitará, en el capítulo siguiente, el estudio de la reforma desde tres ópticas, a saber *I)* el sistema jurídico, *II)* la cuestión social en la propiedad y *III)* el intervencionismo social de Estado.

Ópticas en la Constitución Política de 1886 y el Acto Legislativo de 1936

Constitución Política de 1886	Acto Legislativo nº 01 de 1936
Artículo 19. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.	Artículo 9. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Continúa

Constitución Política de 1886	Acto Legislativo nº 01 de 1936
<p>Artículo 31. Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.</p> <p>Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al artículo siguiente.</p>	<p>Artículo 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaron en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.</p> <p>La propiedad es una función social que implica obligaciones.</p> <p>Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.</p> <p>Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar, a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.</p>
<p>Artículo 32. (Subrogado por los artículos 4, 5 y 6 del acto legislativo nº 03 de 1910):</p> <p>Artículo 4. Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban 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.</p> <p>Artículo 5. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo o en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación.</p> <p>Artículo 6. En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales podrán imponer contribuciones.</p>	<p>Artículo 11. 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.</p>

Continúa

Constitución Política de 1886	Acto Legislativo nº 01 de 1936
<p>Artículo 38. La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia.</p>	<p>Artículo 13. El Estado garantiza la libertad de conciencia.</p> <p>Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia.</p> <p>Se garantiza la libertad de todos los cultos, que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público, que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común.</p> <p>El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica.</p>
<p>Artículo 41. La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica.</p> <p>La instrucción primaria costeadada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria.</p>	<p>Artículo 14. Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.</p> <p>La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la ley.</p>
<p>Artículo 44. (Sustituido por el artículo único del acto legislativo nº 01 de 1932).</p> <p>Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores.</p> <p>Las autoridades inspeccionarán las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.</p> <p>También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transporte o conducciones y exigir título de idoneidad para el ejercicio de las profesiones de ingeniero en sus distintos ramos, abogado, médico y sus similares.</p>	<p>Artículo 15. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.</p> <p>La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.</p> <p>También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos.</p>

Continúa

Constitución Política de 1886	Acto Legislativo nº 01 de 1936
	<p>Artículo 16. La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar.</p> <p>La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.</p>
	<p>Artículo 17. El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En mi opinión, se puede decir que lo plasmado en el texto del 36 es una muestra de la recepción que tuvo la teoría “social” francesa, representada principalmente por el profesor León Duguit, en el ordenamiento jurídico colombiano, pues los presupuestos de función social de la propiedad (art. 10), de Estado como sujeto de obligaciones (art. 9, 13, 14, 16 y 17) y la intervención estatal activa (art. 11 y 15) son producto de la decisiva influencia del catedrático en la nueva visión del derecho público que, a partir de la década de los años treinta, se forjó en Colombia. Por ello, no extraña que una personalidad de tanta trascendencia haya alcanzado interés de los estudiosos locales de entonces, con ensayos y textos relevantes, a los que aludirá en el próximo capítulo.