

## MODERNIZACIÓN Y DEBATE POLÍTICO

### Anotaciones sobre la aplicación del intervencionismo de Estado en Colombia y la correspondiente repercusión en los ámbitos de la integración territorial, el control administrativo-fiscal, la dinamización económica y la institucionalización socio-laboral, 1931-1944

#### PRESENTACIÓN

#### **Una aproximación a la vinculación existente entre los temas del Estado, la legislación, la jurisprudencia, y la intencionalidad política**

Durante el período de la historia de Colombia conocido como la “República liberal”, 1930-1946, enmarcándose en el cometido general de fortalecerse, -y de paso de “crear nación”, o mejor, cohesión nacional por esta vía-, desde el Estado central se proyectó y se puso en marcha un proceso reformador y organizador que buscaba fortalecer diversos ámbitos, entre los que se destacaron los de la integración territorial y el control administrativo-fiscal, así como los de la dinamización económica y la prestación de una más cuidadosa atención a todo lo relativo al “mundo” de lo social y del trabajo mediante la reglamentación de los diferentes campos de actividad inherentes a éste<sup>1</sup>. Históricamente dicho proceso se desarrolló en medio de un contexto de gran conflictividad por la propiedad de la tierra, pero también de intenso debate en torno al manejo de la cuestión laboral en general<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> No es raro que el Estado utilice la nación para consolidarse legitimándose y reforzándose en nombre suyo, situación en la que la nación queda al servicio del Estado en la medida en que éste la controla. Sin embargo, al mismo tiempo, el Estado está al servicio de la nación toda vez que la organiza y que representa las particularidades comunes -o que aparecen como tales- de los individuos que la integran. Delannoi, Gil. “La teoría de la nación y sus ambivalencias”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós, 1993, p.15; Véase: Renaut, Alain. “Lógicas de la nación”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). Op. cit., p.59-60. Para Daniel Pécaut en el caso concreto de la Colombia de los años de la República liberal la “nación” fue invocada y puesta en primer plano con la finalidad de otorgarle realce a una identidad más global que la derivada de la noción “pueblo”. Las diferencias englobadas por la idea de nación quedaban eliminadas -o conciliadas- así automáticamente al recurrir a la unidad derivada en teoría del aparato estatal. Véase: Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.241,272.

<sup>2</sup> Conforme a lo anotado por Charles Tilly haciendo alusión a este tipo de situaciones, el proceso en cuestión estaría dando cuenta de un accionar político cuya expresión consistió en el planteamiento de reivindicaciones fundamentadas en la defensa articulada de intereses por parte de una población que en aquel momento pudo

En efecto, durante aquella época el Estado colombiano se interesó abiertamente por identificar recursos tanto en explotación como potencialmente explotables, por clasificarlos, por cuantificarlos, por establecer sobre ellos parámetros de regulación precisos, por optimizarlos, y por adecuar los aparatos administrativos oficiales de modo que se propiciase el ejercicio de un control lo más uniforme posible –y de evidenciarse provechoso también del respectivo fomento-, por lo que puede hablarse de un empeño organizador, de un verdadero programa *constructivo-modernizador*. Se trató, pues, como puede apreciarse, de otorgar al Estado un cariz marcado por el signo de la *intervención*<sup>3</sup>.

Este hecho modificó ostensiblemente tanto la forma como el papel del Estado. El crecimiento de su tamaño repercutió transformando la legislación y la jurisprudencia, con lo que se pasó de un Estado caracterizado por el *laissez faire* a otro que buscaba establecerse a manera de Estado central-unitario y que pretendía garantizar las bases necesarias para actuar como “palanca del desarrollo”. La interacción del Estado con la sociedad y con los individuos fue redefinida de suyo por esta situación, conduciendo entre otros aspectos, a la concesión de derechos sociales o de pleno status de ciudadanía<sup>4</sup>.

Reconociendo al Congreso de la República como uno de los escenarios más importantes en los que se gestó el proceso de modernización, el presente trabajo se propone ilustrar cómo se convirtió en normativo dicho proceso, generando un gran impacto sobre la Colombia de la época. Se trata, pues, de un análisis jurídico-institucional que busca escrutar el ámbito de la formulación de las leyes, toda vez que en ellas resulta posible observar hacia cuales áreas se orientó preponderantemente el proceso de modernización. Este enfoque remite entonces básicamente a un discurso jurídico-normativo, en el que subyace de manera implícita -y no tanto explícita- la intencionalidad política.

---

contar con una relativa organización, de la cual puede decirse en el caso concreto que motiva estas líneas fue propiciada por el Estado. Tilly, Charles. “Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992”, en: *Historia social*, No.15, Madrid, 1993, p.84.

<sup>3</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p.18,24-25,78-79,370-371.

<sup>4</sup> Históricamente los Estados fuertes capaces de imponer su orden al conjunto de la sociedad a la manera de máquinas impersonales y burocráticas, han incidido profundamente en el acondicionamiento de la identidad nacional conduciendo al reexamen de la noción de ciudadanía. Birnbaum, Pierre. “Nacionalismo a la francesa”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). Op. cit., p.186.

Se pretende exponer aquí tanto el contenido como el sentido general de varios –mas no de todos- los núcleos temáticos que integraron dicho proceso modernizador según quedó plasmado en la legislación, concediendo preferencia al momento en que presentaron su mayor despliegue o “período clásico” de la República Liberal comprendido entre los años 1931-1944, lapso temporal que se privilegia también, en consideración de que por su relativa amplitud permite observar indudables situaciones de reversa y de sustitución de los cometidos iniciales del proceso de modernización.

Por lo demás el presente trabajo toma en cuenta que aunque en las discusiones sobre el objeto de la Ciencia política el Estado aparece como uno de los pilares fundamentales, de ahí derivan muchos otros problemas de la política que han de considerarse como piezas nodales en desarrollo de cualquier investigación, razón por la cual en estas páginas se abordan, entre otros, los temas de las decisiones políticas mediante la utilización de la legalidad –caso verificado en la discusión de las leyes-, de la adecuación de la administración pública y la burocracia, y, de las reformas económicas y sociales que se asumen con miras a la modernización de la sociedad.

### **Otros problemas inherentes a este trabajo desde la perspectiva de la Ciencia política**

En el sentido descrito el presente trabajo trata entonces de realizar un aporte desde una caracterización analítica que toma como punto de referencia central al Estado, pero que no desconoce los problemas de orden político surgidos en las relaciones entre el poder político, la legitimidad y la legalidad<sup>5</sup>.

En otros términos: se considera aquí que el análisis político no debe limitarse de manera exclusiva a la observación del modo en que el Estado hace operativo su accionar y lo encauza como instrumento del desarrollo económico, sino que también debe enfocarse a la observación del funcionamiento estatal como articulador del orden social, ocasionalmente implicado en disputas que tienden a contradecir su naturaleza y su composición.

---

<sup>5</sup> Véase: Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.117.

Obviamente, se toma en cuenta aquí además, que dicha reconocida versatilidad del Estado va inexorablemente unida a una determinada forma de gobierno, que intenta darle coherencia a la dirección del poder político y a las respuestas que en términos de gobernabilidad le procuran los ciudadanos.

Como referentes capitales del análisis político, Estado, gobierno, y sociedad figuran por lo tanto en este trabajo, alcanzando a retratar -al menos de manera parcial-, sus dinámicas más destacadas, sus mutuas conexiones, sus contradicciones, y sus puntos de choque más relevantes. Este trabajo procura mostrar por ende, que en la Ciencia política el problema no se reduce estrictamente al de la formación y el cambio del Estado, sino que involucra también el amplio tratamiento de las tramas que se desarrollan entre gobernantes y gobernados, esto es, entre el poder político, la legalidad y la legitimidad<sup>6</sup>.

### **Acerca de las fuentes y la metodología**

En cuanto al proceso de recolección de información, y especialmente en cuanto las fuentes actúan como mediadoras de la reflexión y del análisis, éstas se constituyen sin duda en uno de los retos a superar por parte del investigador de la política. Sobre este particular ha de anotarse aquí que inicialmente se efectuó una amplia revisión de la legislación de la época en los libros de *Leyes expedidas por el Congreso nacional*, en el *Diario oficial*, en los *Anales de la Cámara*, y en los *Anales del Senado*<sup>7</sup>, entresacando aquellas leyes que se consideró conllevaban en su orientación un notable impacto modernizador de alcance nacional. Este criterio fue esencial para encaminar la búsqueda de información desde el primer momento. Sin embargo, tomando en cuenta que con frecuencia las grandes tentativas de alcance nacional sólo se manifiestan a través de múltiples pequeñas y medianas ejecutorias de tipo local o regional, se optó por tomar también una muestra aleatoria de la legislación que por esa vía pretendió contribuir a la modernización del país.

---

<sup>6</sup> Véase: Duverger, Maurice. “Noción de Ciencia política”, en: *Método de las ciencias sociales*. Ariel, Barcelona, 1976, p.519.

<sup>7</sup> Publicaciones periódicas, y en cada caso, órgano oficial de difusión del parlamento o de la respectiva cámara.

Ese cúmulo de información fue clasificado separando los más significativos –aunque no únicos- núcleos temáticos en él contenidos, a saber: el núcleo de las transformaciones en el plano administrativo –o del orden institucional público-, el referente al manejo de las relaciones internacionales –en cuyo caso se pretendía que el ingreso de Colombia en la historia del mundo contemporáneo se propiciase por fin de una vez por todas-, el correspondiente a las transformaciones de carácter económico, y, -si ha de seguirse la opinión de varios autores- quizás el más trascendente por lo inédito que resultaba para el país de aquel entonces, el núcleo de las transformaciones político-sociales.

Aunque la pretensión original era trabajar a profundidad los cuatro núcleos temáticos anotados, dado que tradicionalmente la historiografía ha otorgado preeminencia a los dos últimos se optó por comenzar con ellos. Se obró de ese modo, adicionalmente, en consideración de la recomendación de algunos entendidos en la materia que fueron entrevistados<sup>8</sup>. Al cabo, debido a la premura del tiempo disponible para la realización del presente trabajo sólo se alcanzó a efectuar esa primera fase de la labor presupuestada, quedando pendiente su eventual complemento con los núcleos constituidos por las transformaciones en el plano administrativo y en el manejo de las relaciones internacionales. Faltaría incluso profundizar un poco en algunos de los aspectos abarcados por los núcleos temáticos que se alcanzaron a trabajar.

Clasificada la información relativa a las transformaciones de carácter económico, y a las de orden político-social, se procedió a identificar en cada uno de esos dos núcleos temáticos cuales eran los ejes básicos que les proporcionaban estructuración y sentido. Con respecto al primer núcleo se encontró que la mayor relevancia estribaba en los ejes de la integración territorial, el control administrativo-fiscal, y la dinamización económica. Por su parte, en cuanto al segundo núcleo -correspondiente a las transformaciones de orden político-social-, la mayor atención de parte del Estado se concentró indudablemente sobre el binomio complementario e indivisible integrado por los ejes de la dinamización económica y la institucionalización socio-laboral.

---

<sup>8</sup> Entrevista con el Dr. Mauricio Burgos, magistrado del Tribunal Superior de Antioquia, septiembre 21 de 2002; entrevista con la Dra. Teresita Arias de Ojalvo, profesora Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia, noviembre 1 de 2002.

La contrastación con la información aportada por varias obras clásicas de la teoría política dedicadas al tratamiento de la conformación del Estado y la nación-Estado moderna, el accionar constructivo de la misma, la concesión del status de ciudadanía, el paradigma de la modernización, y la intervención estatal, complementó entonces la información empírica que se había recabado posibilitando la composición de un texto que señala los puntos de convergencia de lo teórico con lo empírico, a la vez que ambienta el tratamiento de cada caso abordado recurriendo a información adicional extractada de diversas fuentes secundarias de carácter histórico. De esa manera la redacción resultante constituye una aproximación inicial a los puntos nodales del problema que se propone caracterizar, alcanzando a establecer los componentes esenciales del mismo, y a señalar las carencias más protuberantes que hasta ahora han signado su estudio.

### **Un trabajo que no agota el tema**

Aparte de las razones ya enunciadas explicando como este trabajo no pretende constituir la última palabra sobre la materia que trata, y aún a riesgo de incurrir en un tono reiterativo, cabe señalar una vez más que de ninguna manera se consigue agotar aquí el tema. Por el contrario se espera más bien plantear una invitación a complementar en el futuro un análisis que se deja apenas esbozado.

En primera instancia a pesar de procurar brindar una visión panorámica sobre la cuestión que aborda, este trabajo no alcanza a dar cuenta de la totalidad de la legislación ni de todos y cada uno de los aspectos que ésta se propuso normatizar. La vastedad de la legislación producida durante los años de la República liberal impide abarcarla completamente en un estudio condicionado por la premura del tiempo y por la escasa financiación disponible. Este trabajo se circunscribe entonces a examinar una muestra representativa de varias de las más importantes iniciativas con sentido modernizador tramitadas –con mayor o menor protagonismo del ejecutivo- en el parlamento nacional. El universo de análisis considerado

constituye entonces apenas una parte –importante eso sí<sup>9</sup>- del cúmulo de la legislación orientada a la construcción de un Estado capaz de cumplir el papel de soporte de la nación, idea decimonónica que en el contexto colombiano sólo vino a fraguarse con seriedad durante la primera mitad del siglo XX. De otra parte, debe considerarse que en múltiples ocasiones incluso aquellos proyectos legislativos orientados a favorecer la modernización que llegaron a constituirse en leyes no por ello pasaron del plano de lo ideal al plano de los hechos, esto es, de las realizaciones.

En segundo lugar, aunque para el cumplimiento de los cometidos trazados por este trabajo resulta insalvable proporcionar al lector un nivel mínimo de claridad sobre la composición del Congreso, indicando nombres de algunos personajes y sus cargos respectivos en la época, así como la descripción de actitudes, posiciones y acciones adoptadas por los representantes de partidos, facciones y demás grupos de poder frente a los temas que constituyeron el centro de interés en su momento, no puede decirse que se alcance a exponer aquí el funcionamiento interno de la corporación sino simplemente a esbozar las grandes tendencias políticas que allí se expresaron, así como el modo general en que se desarrolló la acción política en su seno, misma que a la postre quedaría plasmada en la legislación producida. Se logra, pues, ambientar un contexto, más no perfilar el funcionamiento del parlamento nacional.

Con respecto a esto último ha de anotarse que, de haber contado con mayor tiempo, hubiera sido deseable cumplir con el objetivo trazado desde un comienzo en el sentido de elaborar un estudio prosopográfico que diera cuenta de las motivaciones subyacentes tras el accionar de los grupos de poder presentes en el Congreso. El estudio prosopográfico en cuestión consistiría en una biografía colectiva explicativa de las características comunes de los individuos que constituyeron el grupo de parlamentarios del período de la República liberal. De acuerdo con lo anotado por Lawrence Stone en su libro *El pasado y el presente*, el adelanto de un trabajo de esa clase podría permitir “descubrir las intenciones de fondo que [...] subyacen bajo la retórica política; analizar las afiliaciones sociales y económicas de

---

<sup>9</sup> Valga anotar que a pesar de amplísima –por no decir inabordable- cantidad de información al respecto disponible en prensa oficial y en archivos, la bibliografía dedicada a historiar el proceso seguido por las leyes colombianas para llegar a constituirse como tales podría calificarse como escasa y de complicado acceso.

las agrupaciones políticas, [...] mostrar la manera en que opera la maquinaria política e identificar a aquellos que operan sus palancas”<sup>10</sup>. Sin duda tal enfoque constituye un filón interesante para la eventual continuación del presente trabajo en el futuro.

En tercer término no se pretende aquí lograr un estudio sobre los diversos modelos sociológicos del intervencionismo de Estado, ni tampoco una reflexión filosófica sobre las contradicciones internas del liberalismo, trabajo que de seguro resultaría de especial importancia y que espera por hacerse con respecto al período de la República liberal.

### **Las partes constitutivas del presente trabajo**

Tras comenzar esbozando en un primer capítulo una breve síntesis general de las principales posturas teóricas acerca de la consolidación del Estado como nación-Estado, la concesión del status de ciudadanía, el paradigma de la modernización y la intervención estatal, en su segundo capítulo este trabajo efectuará un somero examen de los principales hechos de la República liberal y expondrá el panorama general de la legislación producida en aquel entonces, para luego pasar a ilustrar el contrapunto político básico suscitado en torno a la aplicación del intervencionismo de Estado.

Luego, a manera de tercer capítulo, se incluirá un registro -que siguiendo líneas muy generales- pretende compendiar la orientación general de aquella legislación dotada de sentido modernizador-interventor del Estado en los ejes temáticos de la integración territorial, el control administrativo-fiscal, la dinamización económica y la institucionalización socio-laboral.

Como cuarto capítulo se efectuará un estudio de casos sobre el debate conducente a la legislación de índole social, consistente en el examen de las discusiones suscitadas en torno a la expedición de dos leyes de dicho tipo consideradas como significativas entre las promulgadas en la época. Dado el crecido número de esas leyes, examinar de manera exhaustiva los debates dados a todas y cada una resultaría no sólo dispendioso sino también

---

<sup>10</sup> Véase: Lawrence Stone. *El pasado y el presente*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.61.

demorado en extremo. Aunque inicialmente se pensó que las condiciones de tiempo iban a permitirlo, -y se alcanzó a recabar información suficiente en *Anales de la Cámara*, *Anales del Senado*, y otras fuentes primarias para exponer de manera pormenorizada el debate seguido por dieciocho proyectos de ley-, debido a la premura del tiempo solamente se logró incluir aquí el debate que condujo a la aprobación de dos de dichas leyes. Parcialmente se logró recopilar información sobre veinte leyes más, varias de ellas claramente relacionadas, aparte de lo socio-laboral, con aspectos económicos y fiscales.

Finalmente, a modo de cierre de este trabajo, se establecerán algunas conclusiones generales.

## 1. PRIMER CAPÍTULO

### LA INSTITUCIONALIDAD DE LA NACIÓN-ESTADO MODERNA COMO PRECONDICIÓN PARA LA AMPLIACIÓN DEL STATUS DE CIUDADANÍA, LA GENERACIÓN DE COHESIÓN NACIONAL, LA APLICACIÓN DEL PARADIGMA DE LA MODERNIZACIÓN Y EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

#### 1.1 La institucionalidad de la nación-Estado moderna

Como anota Eric Hobsbawm en su libro *Naciones y nacionalismo desde 1780*, la nación de ninguna manera constituye “una entidad social primaria ni invariable”, sino que “pertenece exclusivamente a un período concreto y reciente desde el punto de vista histórico. Es una entidad social sólo en la medida en que se refiere a cierta clase de estado territorial moderno, el ‘estado-nación’, y de nada sirve hablar de nación y de nacionalidad excepto en la medida en que ambas se refieren a él”<sup>11</sup>. Apenas algunas páginas más adelante Hobsbawm resaltaré esta misma idea, puntualizando que “la característica básica de la nación moderna y de todo lo relacionado con ella es su modernidad”<sup>12</sup>, principio que según piensa se comprende bien en la actualidad, pero que sólo tras ingentes esfuerzos consiguió imponerse debido a la antigua, arraigada y errada noción de que la identificación nacional no es sólo natural y primaria sino incluso precedente a la historia<sup>13</sup>.

Como hito que permite ubicar en el tiempo el punto crucial en el que el Estado moderno habría alcanzado su madurez plena Hobsbawm propone la era de la Revolución francesa<sup>14</sup>, puesto que a partir de entonces comenzó a gobernar de manera directa imponiendo los mismos sistemas institucionales y administrativos y las mismas leyes sobre toda la

<sup>11</sup> Hobsbawm, Eric. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Crítica, 2000, p.17-18.

<sup>12</sup> Ibid., p.23.

<sup>13</sup> Ibid. Charles Tilly respalda abiertamente la posición de Hobsbawm en este sentido empleando para el efecto una profusa ilustración. Véase: Tilly, Charles. “Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992”, en: *Historia Social*, No.15. Madrid, 1993, p.96.

<sup>14</sup> Aunque en ciertos principados europeos algunos aspectos puntuales caracterizaban al Estado como moderno desde los siglos XVI y XVII, éste sólo vino a recibir “su forma sistemática” a finales del siglo XVIII. Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.89. Charles Tilly reafirma esta misma idea. Tilly, Charles. Op. cit., p.95.

territorialidad bajo su control sin necesidad de recurrir a sistemas intermedios de gobernantes y corporaciones autónomas<sup>15</sup>.

En vez de hacer alusión a este tipo de Estado como “nación-Estado”, Charles Tilly prefiere hablar de “Estado consolidado”, ya que considera que aquel término es equívoco en la medida que no invariablemente una población conectada y homogénea en términos políticos tiene que estarlo también de por sí en términos culturales<sup>16</sup>.

Para Tilly la consolidación estatal constituye una fase superior del proceso de nacionalización, en la que suele operarse, en primer lugar, una separación de lo militar con respecto a lo fiscal con la consecuente organización específica de cada una de estas dos ramas, y, en segunda instancia, por el incremento de la actividad del Estado como ente distribuidor, regulador, compensador y adjudicador de todo tipo de recursos, hecho a todas luces ligado con el alcance modernizador-interventor del Estado<sup>17</sup>.

### **1.1.2 La ampliación del status de ciudadanía**

Más allá de las diferencias semánticas entre las expresiones “nación-Estado” y “Estado consolidado”, una vez adquirido tal grado de concentración del poder, históricamente los Estados se vieron precisados a tomar atenta nota de la opinión de sus súbditos o ciudadanos, bien porque los sistemas políticos les otorgaban voz, o bien porque en la práctica se requería de su consentimiento como potenciales contribuyentes o reclutas. De hecho, al crecer y complejizarse, y al depender crecientemente para su existencia de grandes ejércitos reclutados entre sus propias poblaciones, las naciones-Estados contemporáneas se vieron en la necesidad de negociar con sus habitantes, lo que condujo, aparte del crecimiento del área de influencia y de la magnitud del aparato estatal mismo, a una ampliación de las definiciones de ciudadanía. De esa situación puede anotarse que

---

<sup>15</sup> Tilly también ilustra ampliamente este proceso. Véase: Ibid., p.90-91.

<sup>16</sup> Ibid., p.83.

<sup>17</sup> Entre otros aspectos propios de la fase de consolidación estatal se destacan así mismo el crecimiento de la fuerza militar, la distinción entre las funciones del ejército y la policía, y la creciente influencia de las instituciones representativas sobre los gastos militares. Ibid., p.91.

avanzó ideas y prácticas de soberanía popular; generó ineludibles reclamaciones de los individuos sobre los Estados en forma de derechos como los de petición y asociación; reforzó diversas clases de instituciones representativas; aumentó las burocracias centrales del Estado; convirtió el mandato indirecto de los Estados en mandato directo; extendió los controles del Estado sobre los stocks y flujos de trabajo, capital, mercancías y dinero a lo largo de fronteras establecidas; amplió las obligaciones del Estado con los veteranos de guerra y sus familias, convirtiéndolos en actores políticos colectivos; y promovió experiencias compartidas a través del servicio militar mismo<sup>18</sup>.

Sin embargo, tomando en cuenta a T.H. Marshall, cabe anotar que hasta tanto no se consumó una demarcación precisa que estableciera la función propia de cada instancia estatal en particular (una misma institución podía cumplir por ejemplo con las funciones de asamblea legislativa, consejo de ministros o tribunal), persistió la indiferenciación de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos. Con la fusión de las instituciones en la práctica resulta apenas lógico que también se diera una fusión de los derechos directamente relacionados con aquellas. Por ello el estatus de ciudadanía moderno sobrevino sólo lentamente, en la medida en que fue evolucionando la institucionalidad de la nación-Estado moderna. Con razonable elasticidad, puede asignarse entonces un siglo distinto como período formativo de cada uno de los diversos tipos de derechos: “los derechos civiles, al siglo XVIII; los políticos, al XIX; y los sociales, al XX”<sup>19</sup>.

### **1.1.3 La institucionalidad como manifestación explícita de la presencia de la nación-Estado y de su accionar constructivo**

Retomando la exposición de Hobsbawm, cuando el Estado pudo por fin tomar la forma de nación-Estado moderna adquirió otras peculiaridades más o menos precisas:

En pocas palabras, el estado gobernaba a un ‘pueblo’ definido territorialmente y lo hacía en calidad de suprema agencia ‘nacional’ de gobierno sobre su territorio, y sus agentes llegaban cada vez más hasta el más humilde de los habitantes de sus pueblos más pequeños.

---

<sup>18</sup> Ibid., p.80,93.

<sup>19</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p.23-25.

Durante el siglo XIX estas intervenciones se hicieron tan universales y tan normales en los estados ‘modernos’, que una familia hubiera tenido que vivir en algún lugar muy inaccesible para librarse del contacto regular con el estado nacional y sus agentes: por medio del cartero, el policía o gendarme, y, finalmente, el maestro de escuela; por medio de los empleados en los ferrocarriles, donde éstos fueran propiedad del estado; o por no citar las guarniciones de soldados y las bandas militares, que eran todavía más audibles. De forma creciente, el estado recopilaba datos sobre sus súbditos y ciudadanos, mediante los censos periódicos (que no se generalizaron hasta mediados del siglo XIX) la asistencia teóricamente obligatoria a la escuela primaria y, según el país, el servicio militar obligatorio. En los estados burocráticos y dotados de un buen aparato policial, un sistema de documentación y registro personales hacía que los habitantes tuvieran un contacto todavía más directo con la maquinaria de gobierno y administración, especialmente si se desplazaban de un lugar a otro. En los estados que aportaban una alternativa civil a la celebración eclesiástica de los grandes ritos humanos, como hacía la mayoría, los habitantes podían encontrarse con los representantes del estado en estas ocasiones de gran carga emocional; y siempre eran apuntados por la maquinaria de registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, que complementaba la maquinaria de los censos. El gobierno y el súbdito ciudadano se veían vinculados inevitablemente por lazos cotidianos como nunca antes había ocurrido. Y las revoluciones decimonónicas en el campo del transporte y las comunicaciones tipificadas por el ferrocarril y el telégrafo reafirmaron y normalizaron los vínculos entre la autoridad central y sus puestos avanzados más remotos<sup>20</sup>.

Como puede observarse en el anterior ejemplo, la tentativa constructiva que interviene en la conformación de la nación-Estado resulta inobjetable. Siguiendo a Ernest Gellner, Hobsbawm resalta dicho “elemento de artefacto, invención e ingeniería social que interviene en la construcción de naciones [naciones-Estado]”, para a continuación declarar de manera categórica: “Las naciones no construyen estados y nacionalismos, sino que ocurre al revés”<sup>21</sup>. Coincidiendo con esta posición también Gil Delannoi ilustra como en

<sup>20</sup> Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.89-90. A partir de una exposición muy semejante a ésta, Charles Tilly pone de presente y confirma prácticamente los mismos puntos enunciados por Hobsbawm. Tilly, Charles. Op. cit., p.79.

<sup>21</sup> Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.18. Se asume aquí que la expresión “nacionalismo” “designa de entrada no una ideología, sino más bien un estado de espíritu, un sentimiento nuevo vinculado a la modernización y por el cual una población dada se reconoce como perteneciente a una misma ‘nación’ [nación-Estado]”. Jaffrelot, Christophe. “Los modelos explicativos del origen de las naciones y del nacionalismo. Revisión crítica”, en:

alta medida la existencia de una nación depende de la construcción que logre llevarse a efecto por parte de una entidad política capaz de infundirle vida “artificialmente”, transformándola así en una nación-Estado con todas las implicaciones del caso. En este sentido anota:

En sus polémicas lo nacional opone el calor y la vida, al razonamiento abstracto, frío, mecánico, muerto. Sin embargo, a ese cuerpo vivo responde una metáfora del cuerpo construido pues, en esta cuestión, la voluntad cuenta más que la conciencia. Los mitos, las costumbres, las lenguas, son ciertamente datos iniciales, pero no adquieren poder sino por la repetición, la difusión y, en definitiva, la construcción. El ejército, el impuesto, la escuela, los *media* son algunos de sus instrumentos. En esta concepción, es por una construcción imaginaria como la conciencia crea nación y, luego es por una construcción práctica como una entidad política refuerza la nación y la sostiene<sup>22</sup>.

También Charles Tilly resalta como el nacionalismo dirigido por el Estado se convirtió en un fenómeno extremadamente común para el cumplimiento del cometido constructivo en el mundo moderno, haciendo que el proceso de construcción nacional por parte del Estado “apareciera como una política normal en un mundo que hasta muy recientemente había sido testigo de una política muy diferente, de interés dinástico, mandato indirecto, representación irreal, patronazgo entre múltiples etnicidades y un inmenso particularismo”<sup>23</sup>.

Tómese en cuenta que contraparte del mismo proceso también el marco institucional de la nación, -el Estado-, constituye una construcción, hecho que atendiendo a Norbert Elias no implica que se trate de una construcción ciento por ciento planificada, pues su consumación se verifica como “resultado de una serie de luchas de exclusión de un automatismo de interdependencia [entre poderes enfrentados por el monopolio de dominación] y no de una

---

Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.), *Teorías del nacionalismo*. Barcelona, Paidós, 1993, p.205. Véase además: Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.17.

<sup>22</sup> Delannoi, Gil. “La teoría de la nación y sus ambivalencias”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.), Op. cit., p.11.

<sup>23</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.96.

visión profética o de un plan estricto al cual se hubieran atendido (sic.) los que actuaron en ella”<sup>24</sup>.

#### 1.1.4 El paradigma de la modernización

Al considerar los diversos modelos explicativos que buscan dar cuenta de la emergencia de la nación-Estado cabe resaltar aquí al paradigma de la modernización en términos económicos y técnicos, toda vez que se adecua convenientemente al objeto central del presente estudio. En el paradigma en cuestión confluye un conjunto de teorías, genéricamente conocidas como escuela del “Nation-building”, en las cuales el término “modernización” “remite al cambio social inducido por transformaciones materiales”, esto es, económicas y tecnológicas<sup>25</sup>. Por su parte el objeto central aquí examinado consiste precisamente en la transformación de la legislación y la jurisprudencia en virtud del adelanto del proceso de modernización económico-tecnológica acaecido en Colombia durante la época de la República liberal.

En concepto de Charles Tilly tal vía para la consolidación de la nación-Estado requiere indispensablemente de un celoso control sobre la población y sobre todo tipo de recursos y actividades –como construcción de redes de comunicación, instauración de impuestos y regulaciones etc.- control que necesariamente afecta la propiedad, la producción y la actividad política. La participación de intelectuales y burguesías nacionales en esfuerzos homogeneizadores de este género –tendientes a menguar la heterogeneidad presente en la nación-Estado a través de la implantación de controles- suele ser bastante habitual<sup>26</sup>.

Esto resulta claro para Tilly sobre todo cuando los grupos burgueses en cuestión detentan el poder, situación en la que normalmente se imponen a sí mismos la misión de afianzar “sus propias definiciones de identidad nacional enfrentándose a las identidades locales”<sup>27</sup>. Como podrá apreciarse a lo largo del presente trabajo, ubicar en este ámbito al proyecto

---

<sup>24</sup> Elias, Norbert. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.391-392.

<sup>25</sup> Jaffrelot, Christophe. Op. cit., p.204-205.

<sup>26</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.82.

<sup>27</sup> Ibid., p.95

constructivo-modernizador de la nación-Estado propiciado por el Estado colombiano durante el período conocido como la República liberal no resulta inadecuado, pues mientras ésta tuvo vigencia elementos tales como los procesos de organización territorial, construcción y fortalecimiento del Estado<sup>28</sup>, y combinación de recursos, ocuparon un lugar a todas luces relevante.

A partir de la cuantificación de variables que expresan ese tipo de procesos, autores como S. Rokkan han logrado explicar parcialmente la emergencia de las naciones-Estados en el ámbito europeo, aunque sin desconocer que ello no implica que como norma general deba darse el cumplimiento inexorable de los postulados del etnocentrismo teleológico que supone que grupos étnicos específicos han de seguir el mismo proceso de integración nacional experimentado por las naciones-Estados del viejo continente.

Más allá de la aceptación de la premisa inicial de Rokkan, autores como Karl Deutsch sitúan la posibilidad de formar una nación-Estado “en función del grado de cohesión de una cultura-sociedad que es mensurable a partir del nivel de desarrollo de las redes de comunicación”<sup>29</sup>, lo cual posibilitaría la superación de aquellas formas de comunicación propias de las sociedades tradicionales dando paso a sociedades de carácter industrial. Este postulado delega en la modernización el acceso a la asimilación y la diferenciación nacional, con lo cual las manifestaciones de nacionalidad, antes que en un sentimiento, radicarían en elementos “institucionales (el Estado) o ‘materiales’ (una red de carreteras, medios de comunicación que utilizan una lengua única, etc.)”<sup>30</sup>. En tal contexto el afán de cualquier Estado por mejorar sus redes de comunicación apuntaría entonces a la búsqueda del desarrollo de los mercados.

Apelando a la propuesta analítica conocida como “el giro invencionista de la nación”, Benedict Anderson propone por su parte complementar la posición institucionalista y materialista de Deutsch, sumando a la definición de nación el sentimiento de identidad fundamental que permitiría hablar de “una comunidad sólida que se desplaza con

---

<sup>28</sup> Véase: Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.179-180.

<sup>29</sup> Jaffrelot, Christophe. Op. cit., p.207.

<sup>30</sup> Ibid., p.208-209.

regularidad en la historia”<sup>31</sup>. Según sugiere Anderson ante la desintegración o no disponibilidad de estas redes humanas reales la gente tiende a instaurar en su lugar “comunidades imaginadas”, esto es, comunidades sustitutas que actúan como sentimientos de pertenencia colectiva preexistentes a los Estados y a las naciones-Estados modernas que Hobsbawm denomina vínculos “protonacionales”<sup>32</sup>. Estos vínculos tienden en la práctica a ser determinados por criterios prepolíticos, esto es, por concepciones de las ideas “pueblo” y “nación” comunes entre la gente, en tanto que las ideas “Estado” y “gobierno” suelen ser definidas por criterios políticos “típicos del período posterior a la época de las grandes revoluciones del siglo XVIII”. Comenta Hobsbawm que al menos hasta mediados del siglo XX la política tendió constantemente a apropiarse de dichos elementos prepolíticos para rediseñarlos y usarlos en la consumación de sus propios fines<sup>33</sup>.

En el mismo sentido sugerido por Anderson, y como crítica al Nation-building, Ernest Gellner y W. Connor sostienen que dicha escuela ha tendido a considerar al Estado –en tanto promotor de la modernización económica, cultural y política- como el marco natural de la nación, desconociendo sentimientos comunitarios, regionalismos y valorizaciones de la propia etnicidad en los que estribaría el verdadero nacionalismo<sup>34</sup>.

A su turno la antedicha posición es cuestionada por teóricos como John Breuilly y Hobsbawm, quienes reivindicando la dimensión objetiva de la nación –por llamarla de algún modo-, dudan de la verdadera fuerza y del dominio del nacionalismo puesto que el argumento de Gellner y Anderson se sustenta en la suposición de que “el éxito evidente del nacionalismo significa que el nacionalismo tiene raíces muy fuertes en el pensamiento o el comportamiento de la gente”<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 209. Hobsbawm admite al respecto que dicho sentimiento de identidad configuraría las comunidades reales “con las cuales se han identificado los seres humanos a lo largo de la mayor parte de la historia”. Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.55.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid., p.198-199.

<sup>34</sup> Véase: Jaffrelot, Christophe. Op. cit., p.212-213.

<sup>35</sup> John Breuilly citado por Hobsbawm. Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.202.

### 1.1.5 El intervencionismo de Estado

Aunque pueda parecer una verdad de perogrullo para quienes entienden sobre el tema, no sobra expresar aquí de manera explícita que el intervencionismo no constituye una fase superior de la nación-Estado, sino más bien el despliegue y la profundización de la acción del Estado mediante la adopción de nuevas funciones que le son inherentes, como por ejemplo las referidas al campo económico.

El concepto de Estado interventor, o modernizador-interventor que el presente trabajo pretende ilustrar presenta reveladoras coincidencias con el de Estado científico. Según Anthony Smith este último representa

una forma política que pretende homogeneizar con fines administrativos la población que se encuentra dentro de sus fronteras y utiliza las técnicas y métodos científicos más modernos para una mayor 'eficacia'. Los gobernantes utilizan la máquina burocrática, así como los resultados de la investigación científica y de las aplicaciones tecnológicas para extraer los recursos y movilizar la población de su territorio.

Aunque también esto sea importante, no se trata aquí solamente de una tendencia a la centralización; lo que más importa es el nuevo papel 'intervencionista' del Estado, fundado en la idea de que sólo él puede elevar el nivel de vida de la población, educarla, unificarla, darle un sentimiento de orgullo y de bienestar, y administrar los asuntos públicos de una manera 'racional' y calculada<sup>36</sup>.

Aparte de los anotados resultan típicos de esta forma de Estado rasgos como la aceleración de las reformas "por arriba", la creciente intervención en la esfera individual, la tendencia a la erosión de todas las estructuras intermedias entre el Estado y el individuo, y el establecimiento de un vínculo entre las élites influyentes y la estructura burocrática del Estado.

A manera de síntesis, y en palabras de Smith

---

<sup>36</sup> Smith, Anthony. "La 'legitimación' dualista, matriz del nacionalismo étnico", en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). Op. cit., p.369.

Los nuevos ‘Estados científicos’ están fundados en un bienestar y en un progreso colectivos, cualesquiera que sean sus modalidades prácticas. Y la justificación de los gobernantes para intervenir e innovar a tal escala no es otra que la promesa de una salvación aquí abajo, fabricada por el hombre.

El ‘Estado científico’ es, pues, un poderoso disolvente del orden tradicional, en particular en un contexto poliétnico. Se trata de una etapa intermedia, inestable pero dinámica, entre el antiguo y el nuevo orden<sup>37</sup>.

En términos históricos puede decirse que de hecho el Estado científico o Estado interventor modificó radicalmente la dinámica del quehacer estatal. Con su instauración el Estado dejó de ser “una estructura política más bien estática con eventuales incursiones periódicas en la vida de los campesinos [pobladores, habitantes] ordinarios”<sup>38</sup>, para brindar de manera creciente y paulatina un marco en el cual podían compararse y evaluarse todo tipo de actividades tras asumir el papel de órgano homogeneizador y regulador supremo, de máximo coordinador “de empresas emprendidas en campos hasta entonces no relacionados”, entre los cuales resultan de inevitable mención “la guerra, la administración, la fiscalidad, las comunicaciones, el comercio, la educación, la seguridad de las personas y los bienes, la ley y la moral, e incluso el gusto estético y las modas”<sup>39</sup>.

Pensando en la aplicación de este modelo en las colonias occidentales en Asia y en África durante los siglos XIX y XX, para Schiller y Tagore resultaba mecánico y sin vida. Este último personaje lo identificaba con una especie de “prensa hidráulica” en razón de sus visos de “ciencia aplicada y, por tanto, más o menos idéntica en sus principios donde quiera que se aplique”<sup>40</sup>. Visto así el Estado científico o Estado interventor era simultáneamente impersonal y eficaz. Desmantelaba instituciones antiguas al tiempo que construía otras nuevas en aras del interés y del prestigio del grupo dominante. De ese modo la eficacia se convirtió en el criterio del poder, y la medición de la eficiencia dependió cada vez más de la extensión del territorio controlado, la significación de la población gobernada y el conveniente uso de los recursos a disposición de los gobernantes. No obstante, con

---

<sup>37</sup> Ibid., p.375.

<sup>38</sup> Ibid., p.381.

<sup>39</sup> Ibid. Véase además: Tilly, Charles. Op. cit., p.93.

<sup>40</sup> Citado por: Smith, Anthony. Op. cit., p.373.

frecuencia se argüía como intención de éstos el bienestar y el progreso de los súbditos o ciudadanos, presentando su acción como la primera oportunidad realizable en la historia de llevar a efecto una “emancipación de la pobreza y la ignorancia seculares”<sup>41</sup>.

Como fuere, históricamente la transformación en la percepción del papel del Estado realizada por el Estado científico o Estado interventor constituye un hecho inequívoco, pues lo redefinió como

agente dinámico en la realización de proyectos a largo plazo, como una máquina valorizadora de los recursos de todo género hasta entonces inexplorados, como instrumento destinado a promover la uniformidad y a fusionar diversas dependencias sociales y culturales en una dependencia política unívoca. El ‘Estado científico’ tomó la forma, no sólo de una ‘prensa hidráulica’, sino también de un principio activo que, al desplegarse, penetraba para el bien común en zonas hasta entonces inaccesibles de la vida social.

La base sobre la que el ‘Estado científico’ reivindicaba la autoridad no era solamente la de la fuerza superior. Su pretensión se basaba en la posesión del conocimiento racional y eficaz, y más allá, en su capacidad y sus recursos para utilizar este saber con el fin de reducir la miseria y la injusticia. Era, en la conciencia de la intelectualidad ascendente, agente y producto del conocimiento científico<sup>42</sup>.

#### **1.1.5.1 La aplicación del intervencionismo de Estado en el contexto mundial del período de entreguerras del siglo XX**

Poniendo fuera de toda duda el papel histórico de las élites como portadoras y adalides de cualquier accionar modernizador, Hobsbawm sugiere considerar como elemento que habría de sumarse al listado de rasgos típicos del intervencionismo estatal la insustituible importancia de la nación-Estado como entidad organizadora de la economía. Según anota, dado lo evidente que resulta este hecho es reconocido incluso por las escuelas más reticentes a la intervención estatal en la esfera económica<sup>43</sup>. También Daniel Pécaut llama trivial la comprobación “de que no hay capitalismo liberal que no necesite de cierta dosis de intervención estatal”, pues “la referencia al Estado implica una connotación a la vez

---

<sup>41</sup> Ibid., p.375.

<sup>42</sup> Ibid., p.381-382.

<sup>43</sup> Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.37,162.

económica, política y social”<sup>44</sup>. Por su parte Charles Tilly anota que el reconocimiento de la importancia de la nación-Estado como entidad organizadora de la economía hace alusión obviamente al contexto vigente sólo hasta mediados del siglo XX, pues con posterioridad a dicho momento histórico la esfera económica alcanzará gran poder, movilidad e incluso independencia respecto de los Estados<sup>45</sup>.

Históricamente la organización de la economía por parte de la nación-Estado se llevó a efecto con especiales alcances con ocasión del hundimiento económico mundial o “Gran depresión” acaecido durante el período de entreguerras del siglo XX, momento en que se expresó del más crudo modo el derrumbamiento de la economía capitalista mundial<sup>46</sup>. Esta situación hizo que los Estados comenzaran a levantar barreras para proteger sus mercados nacionales y sus monedas frente a las convulsiones internacionales, aún a sabiendas de que eso significaba dismantelar el sistema mundial de comercio multilateral en el que se venía sustentando la estructura económica del mundo. Empleando pocas palabras Hobsbawm define la mayor consecuencia política a largo plazo de ese episodio traumático de la historia del capitalismo tan categóricamente como sigue: “la Gran depresión desterró el liberalismo económico durante medio siglo”<sup>47</sup>.

Entonces el desempleo generalizado y el hundimiento de los precios agrarios a nivel planetario hicieron imperativa la intervención estatal a fin de contener el descontento de las masas que amenazaban con la radicalización política –bien hacia la izquierda o bien hacia la derecha- mediante la aplicación de estrategias tales como la instauración y el reforzamiento de sistemas públicos de seguridad social<sup>48</sup>, los cuales se generalizaron a escala universal sólo a partir de entonces. De conformidad con ello Hobsbawm afirma de plano que “la Gran depresión obligó a los gobiernos occidentales a dar prioridad a las consideraciones sociales sobre las económicas en la formulación de sus políticas”<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.286.

<sup>45</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.76.

<sup>46</sup> Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*, 1914-1991. Barcelona, Crítica, 1996, p.93.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.101-102.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.102

No fue raro entonces que aparte de imponer aranceles que condujeron a una veloz generalización del proteccionismo, los gobiernos se propusieran subvencionar la actividad agraria garantizando los precios al productor, comprando los excedentes, o llegando incluso a pagar a los agricultores para que no produjeran. En cuanto a los trabajadores urbanos, sobre todo a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, la eliminación del desempleo generalizado mediante la aplicación de la política económica de “pleno empleo” pasó a ser el objetivo básico en los países en los que se instauró un capitalismo democrático reformado, del cual era el más connotado proponente fue el economista británico John Maynard Keynes (1883-1946):

La doctrina keynesiana propugnaba la eliminación permanente del desempleo generalizado por razones tanto de beneficio económico como político. Los keynesianos sostenían, acertadamente, que la demanda que generan los ingresos de los trabajadores ocupados tendría un efecto estimulante sobre las economías deprimidas. Sin embargo, la razón por la que se dio la máxima prioridad a ese sistema de estímulo de la demanda –el gobierno británico asumió ese objetivo antes incluso de que estallara la Segunda Guerra Mundial- fue la consideración de que el desempleo generalizado era social y políticamente explosivo<sup>50</sup>.

Si se quiere ahondar un tanto más en la explicación de las transformaciones político-sociales experimentadas durante el período de entreguerras del siglo XX, habría que anotar, adicionalmente, que dichas transformaciones remiten necesariamente al reacondicionamiento sufrido durante la época de entreguerras por el liberalismo decimonónico, conocido como “clásico” o de corte individualista. En efecto, con el acaecimiento de la Revolución soviética de 1917 los liberalismos occidentales se vieron abocados a optar, en primera medida, por la intervención del Estado como mecanismo de contención ante la eventualidad de revoluciones similares, mientras al mismo tiempo se concentraban en la adquisición de legitimidad mediante la disposición de los instrumentos técnico-jurídicos pertinentes, de modo que se ampliaran las posibilidades del crecimiento socioeconómico a la vez que el desarrollo de una recomposición programática que garantizaba a las élites la tranquila marcha de la nueva dinámica política y de los planes de

---

<sup>50</sup> Ibid.

modernización social<sup>51</sup>. Las democracias occidentales habían de orientar su accionar, pues, hacia lo social.

Otro factor explicativo estriba en que los mismos procesos de modernización inducidos por el crecimiento de las masas, y por la novedosa dimensión socioeconómica dictada por el incremento del desarrollo industrial, habían complejizado adicionalmente la naturaleza y la composición de los Estados, llevándolos a involucrarse más directamente y a entrar a apersonarse con mayor cuidado de la atención a las demandas sociales desde lo institucional-público. De ahí que resultara tan claro -tanto en el ámbito de la Europa occidental y de la América del norte como de la Colombia de las décadas de 1930 y 1940-, que la aparición del mundo de lo social en el marco de las nuevas institucionalidades políticas exigiera la rápida y resuelta transformación del viejo liberalismo del siglo XIX, haciéndolo pasar del “dejar hacer” a la intervención y la interferencia en lo social.

#### **1.1.5.2 El intervencionismo de Estado en la Colombia de la República liberal**

Como ya se ha sugerido la concreción de la antedicha actitud política para el caso de Europa condujo a que el liberalismo, en sus intentos de respuesta al mundo social, derivara en no pocos casos en regimenes totalitarios extremos y refinados en el proceso de control de lo social por la política<sup>52</sup>. En el caso colombiano en concreto el transito del liberalismo al fascismo experimentó una peculiar versión en el contexto histórico de la Republica liberal.

De los intentos de reforma social de Alfonso López Pumarejo por la vía de un intervencionismo de Estado nutrido por una clara participación popular, se fue verificando el paso hacia una intervención en la que los intentos de reforma social se hicieron de modo creciente por la vía de la instrumentalización política del poder estatal, hecho palpable en el entorno de la política de la “pausa” de Eduardo Santos, la movilización de las masas por la vía del populismo de Jorge Eliécer Gaitán, y la restauración corporativista-católica de

---

<sup>51</sup> Véase: Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación*. Bogotá, Siglo XXI, 1988, p.355-356.

<sup>52</sup> Véase: Marcuse, Herbert. “La lucha contra el liberalismo en la concepción totalitaria del Estado”, en: *Cultura y sociedad*. Buenos Aires, Sur, 1969. p.15-44.

Laureano Gómez. Con diferentes grados de intensidad, estas tendencias cuestionaron los cambios sociales liderados por el liberalismo de López Pumarejo, y transitaron hacia una versión del totalitarismo evidenciando como suyos los vicios políticos de la discriminación y la exclusión durante el lapso temporal que derivó en la etapa de la historia colombiana conocida como el Frente Nacional (1958-1974)<sup>53</sup>.

De otra parte, visto el asunto desde el ángulo económico es apenas lógico que Colombia, o mejor, el Estado colombiano, no pudiera sustraerse al clima predominante en la situación mundial del período de entreguerras. En consecuencia también por ese motivo la entrada en vigencia del Estado modernizador-interventor en la Colombia de los años de la República liberal no se hizo esperar.

En concepto de Pécaut a la palabra intervencionismo se le otorgaron diversos significados en la Colombia de la época de la República liberal. Una primera acepción equipara el término a la expresión proteccionismo, acepción que prevalecía entre los voceros de los distintos sectores de la actividad económica y entre los funcionarios del gobierno. En estos círculos predominaba “la idea de que no hay economía que no esté desde un principio atrapada en lo político”, planteamiento constatado por el propio López Pumarejo<sup>54</sup>.

Un segundo significado aludía a la misión del Estado de “asegurar una protección contra las secuelas del proteccionismo” mediante la salvaguarda de los intereses de los consumidores. Tanto Olaya Herrera y López Pumarejo como Eduardo Santos, aludieron en repetidas ocasiones expresamente a la obligación del Estado de establecer de dicha manera un vínculo con el ciudadano-consumidor<sup>55</sup>.

La tercera acepción ligaba al intervencionismo con una intención social, esto es, “la voluntad de corregir el desequilibrio entre el ‘trabajo’ y el ‘capital’”, propósito que hacía referencia tanto a la búsqueda del bien común por parte del Estado como al otorgamiento que estaba llamado a hacer de las garantías necesarias para regular equilibrada y

---

<sup>53</sup> Véase: Kalmanovitz, Salomón. Op. cit., p.359-360.

<sup>54</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.183.

<sup>55</sup> Ibid., p.183-184.

armónicamente las relaciones entre la iniciativa de los individuos por una parte, y por la empresa como entidad económica por la otra<sup>56</sup>. No obstante dicha intencionalidad Pécaut considera que durante la República liberal apenas alcanzaron a adoptarse algunas “medidas sociales aisladas”, que no lograron repercutir de manera efectiva en la constitución “de un nuevo campo político en el contexto del intervencionismo”<sup>57</sup>.

Finalmente, en un cuarto sentido, el intervencionismo fue entendido como “la participación directa del Estado en la orientación de la economía y en la realización de las intervenciones”<sup>58</sup>. Sobre este particular Pécaut opina que distando de la retórica, en el terreno de los hechos no se dio “una participación directa del Estado en la orientación de la economía”<sup>59</sup>, aseveración con la que da a entender que los particulares continuaron liderando la iniciativa económica en cuanto a la realización de inversiones aunque el Estado haya detentado la dirección del proceso en lo administrativo, esto es, en cuanto a la concesión de las licencias pertinentes<sup>60</sup>.

Agrega este autor que si se considera la cuestión ampliamente tampoco en las tres primeras acepciones mencionadas se habría verificado en realidad un intervencionismo de Estado en toda la extensión que la palabra amerita puesto que

Si el “intervencionismo” hubiera estado verdaderamente a la orden del día, habría chocado con el “liberalismo” de las clases dominantes. La prueba es que en 1935-1936, éstas se lanzan en disidencia cuando creen ver que se perfila la amenaza efectiva de su aplicación. En cambio, siempre y cuando implicara tan solo un nuevo modo –parcial- de institución de lo social, era susceptible de coexistir, y más aún de coincidir, con la consolidación del “liberalismo”<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Ibid., p.184.

<sup>57</sup> Ibid., p.184-185.

<sup>58</sup> Ibid..

<sup>59</sup> Ibid., p.185.

<sup>60</sup> Véase: Ibid. Para evitar confusiones en vez de hablar expresamente de *orientación* de la economía en el presente trabajo se ha preferido hablar de *dinamización, fomento, promoción, aprovechamiento, planeación, racionalización, regulación, dirección, encauzamiento, organización, transformación, o modernización* de la economía.

<sup>61</sup> Ibid. Consúltese además la página 188 de este mismo libro.

Para Pécaut el principio unificador de la homogeneidad de lo social creado por las élites detentadoras del poder se fundamentaba en la condición de consumidores que compartían los individuos, mismos que según se argumentaba podían contar –también sin distinguos- con una acción estatal protectora de sus derechos. De otra parte y de manera simultánea, los intereses de la diversidad de los productores también serían conciliados por un accionar estatal que cumplía las veces de intérprete del interés general<sup>62</sup>.

En esta situación “son los consumidores los que en definitiva se presentan como el verdadero soporte de un pacto social que se formula según dos modalidades complementarias: la una, invisible, que es la del mercado; la otra, visible, que consiste en atribuir al Estado la tarea de simbolizar y hacer respetar la unidad del mercado”<sup>63</sup>. Sin embargo, dado que coexisten tres distintos tipos de mercado (el externo -hacia el cual se dirige la producción de los caficultores-, el interno complementario del aumento de las exportaciones o “secundario”, y el interno asociado a los intercambios “tradicionales” o “primario”) no existe un conjunto indiferenciado de consumidores<sup>64</sup>. Ante tales condiciones:

la semejanza de los individuos, como consumidores no deja de ser un engaño, del cual el Estado se vale sin duda, pero al hacerlo, no pretende borrar la frontera que separa a los ‘consumidores’ reconocidos de los que no son sino consumidores virtuales, de los que no lo son en absoluto.

No hay tampoco correspondencia inmediata entre la esfera de la producción y la del consumo [...]

La homogeneidad de lo social no existe pues en ninguna parte fuera del acto por el cual el Estado mismo se convierte en su manifestación y su concreción en nombre de la unidad de la sociedad, o de la nación. El pacto social no se halla inscrito previamente en la sociedad. Se instaura en el momento en el que el Estado comienza a apelar al “intervencionismo”

No basta pues con decir que el intervencionismo acompaña la consolidación del orden liberal. Se presenta como inseparable de éste desde el momento en que el liberalismo mismo se establece por medio del Estado. La función simbólica del proteccionismo, más allá de su eficiencia económica, es precisamente la de poner en

---

<sup>62</sup> Ibid., p.189.

<sup>63</sup> Ibid., p.189,240.

<sup>64</sup> Ibid., p.189-190.

claro esta unión, en función de la cual los intereses de los diversos grupos de actividad, y aún más los de cada una de las unidades económicas, se ven dotados de una legitimidad pública. [...]

El Estado colombiano pretende garantizar la compatibilidad de los diversos intereses privados y al mismo tiempo dejar espacio a sus estrategias puntuales. Los intereses privados se formulan en su inmediatez al paso que se dicen portadores del interés público<sup>65</sup>.

Como es claro para Pécaut la pretendida intervención se habría reducido entonces a la puesta en práctica de una serie de políticas populistas –aunque la Revolución en marcha se niegue a reconocerlas como tales-, políticas tendentes a controlar al proletariado naciente, a organizar el mercado laboral, y en suma, a garantizar un nivel de paz social –sobre todo en el ámbito industrial- que hiciera posible la aceleración del proceso de acumulación<sup>66</sup>. En pocas palabras, para Pécaut el intervencionismo fue relativo: funcionó apenas parcialmente afectando lo económico y lo político, pero sin alcanzar en el fondo a afectar decisivamente lo social:

Los años 1930 están marcados por el debate sobre “el intervencionismo”. Desde el punto de vista económico, se trata de un falso debate. Frente a la crisis de 1930, el intervencionismo constituye una manera de asumir que se ha hecho inevitable un sistema de reglamentación económica interna y que éste es necesariamente político en el marco de un mercado protegido. Por lo demás, el intervencionismo no pone término a la desarticulación de los intereses parciales [de los muy fragmentados aparatos del Estado, agrupaciones políticas, y clases sociales]. Es su complemento<sup>67</sup>.

Se habría tratado entonces de un intervencionismo a medias en opinión de Pécaut, pues las reformas de veras trascendentales no alcanzaron –en su concepto- a convertirse en realidad incluso cuando supuestamente el proceso habría alcanzado su mayor despliegue, esto es, durante la primera administración de López Pumarejo. Para ilustrar la anterior afirmación Pécaut anota: “los industriales aliados a los oligarcas agrarios, logran fácilmente bloquear todas las veleidades legislativas del gobierno. Nada que se parezca a un código laboral; nada que tenga que ver con un eventual salario mínimo; nada tampoco que le aporte una

---

<sup>65</sup> Ibid., p.190-191.

<sup>66</sup> Ibid., p.227-228.

<sup>67</sup> Ibid., p.283.

protección eficaz al personal sindicalizado”<sup>68</sup>, percepción ésta que rompe con los esquemas establecidos y que en nuestra opinión, al ser comparada con la de los demás autores que han estudiado detenidamente la materia, resulta un tanto aventurada por cuanto demandaría una mayor sustentación fundada en el contraste detallado con una serie de hechos factuales que la cuestionan. Entre ellos podría mencionarse precisamente la positiva formulación de leyes -que por la sola razón de ser en lo teórico de forzoso cumplimiento- alguna repercusión –así no fuera grande- han de haber generado sobre el plano de la realidad objetiva en lo tocante a la juridicidad y a la institucionalidad por aquel entonces vigente.

En cuanto al carácter nacionalista que el Estado habría querido imprimirle a la intervención Pécaut también se muestra incrédulo. Asume esa posición específicamente frente a lo que él denomina “el gesto profundamente simbólico” adoptado por la Revolución en marcha cuando tomó partido por el bando de los trabajadores en nombre de la nación. Según anota sobre ese particular “no se necesita más para que la intervención del Estado, tal como es puesta en práctica por el gobierno lopista, parezca coincidir con la adopción del nacionalismo como otro principio de unidad”<sup>69</sup>. Y dice “parezca” porque en su opinión el nacionalismo lopista fue apenas tibio, ya que aunque por ejemplo con respecto a las compañías extranjeras exigía el tratamiento del país como potencia soberana, en general mantuvo la línea complaciente que había caracterizado al gobierno de Olaya Herrera<sup>70</sup>:

El nacionalismo se combina con la continuidad de la inserción en el sistema capitalista internacional, tal y como se superpone el intervencionismo al liberalismo. El primero pretende evitar el pillaje anárquico de los recursos internos, así como el segundo se esfuerza por restablecer una coherencia por encima de la fragmentación de los intereses privados. No elimina el riesgo de que el Estado se transforme en un simple agente de adaptación frente a las transformaciones del capitalismo central. [...]

Nacionalismo de límites imprecisos, que es ante todo la reivindicación planteada por el Estado del derecho a representar el conjunto de la sociedad. Su contenido reside menos en un “antimperialismo” cualquiera, que en la afirmación simultánea de la supremacía del Estado frente a los intereses privados de una

---

<sup>68</sup> Ibid., p.245.

<sup>69</sup> Ibid., p.193.

<sup>70</sup> Ibid., p.193-194.

ciudadanía nueva para el “pueblo”. El vínculo con el intervencionismo consiste efectivamente en esta búsqueda por parte del Estado de una autonomía, apoyada por la concesión de una ciudadanía nacional<sup>71</sup>.

Ante tal estado de cosas en concepto de Pécaut en el interregno de la República liberal muy tempranamente, al término del primer mandato de López Pumarejo, las masas desorientadas fueron ágilmente reabsorbidas por el campo político tradicional<sup>72</sup>, quedándose así sin convertirse en realidad el deseado encuentro de las masas con el poder: “cualquier cosa salvo la unidad prometida. Ya no se trata de una nueva ciudadanía social”<sup>73</sup>. En otras palabras: finalmente los intereses partidistas habrían conseguido prevalecer sobre el compromiso de establecer nuevos derechos sociales<sup>74</sup>, hecho que desde 1938 habría patentizado que el Estado ha dejado de ser el soporte de la identidad de las clases populares<sup>75</sup>. Pécaut es aún más explícito al indicar el que sería el verdadero propósito final de los orientadores de la Revolución en marcha: “impedir la consolidación de actores sociales independientes”<sup>76</sup>.

Más allá de lo certero que sea el profundo análisis de Pécaut, y aún si el intervencionismo aplicado durante la República liberal hubiera distado mucho de ser ciento por ciento puro, o en términos coloquiales de ser un intervencionismo “clásico” o “con todas las de la ley”, el caso es que una modalidad particular de intervencionismo fue positivamente puesta en práctica por el Estado colombiano durante los años de la República liberal, ocasionando incidencias concretas sobre el ámbito nacional tal como el mismo Pécaut se ve precisado a aceptarlo, incluso a pesar de la extensa disertación que lleva a cabo sobre el particular tal como aquí acaba de compendiarse<sup>77</sup>.

Habría por tanto que matizar la tesis de Pécaut. En ese sentido, a partir de un extenso trabajo empírico realizado sobre la fuente constituida por la legislación de la época, el

---

<sup>71</sup> Ibid., p.194-195.

<sup>72</sup> Ibid., p.270; véase además: Kalmanovitz, Salomón. Op. cit., p.356.

<sup>73</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.273.

<sup>74</sup> Ibid., p.274,293,313.

<sup>75</sup> Ibid., p.353.

<sup>76</sup> Ibid., p.284.

<sup>77</sup> Ibid., p.182,193,283.

presente trabajo pretende aportar elementos que indican que, además de los incontrastables logros que obtuvo en el campo de la modernización económico-tecnológica del país – considerando aspectos altamente relevantes pero hasta ahora poco estudiados como el proyecto de integración territorial nacional o la dotación de medios de consumo colectivo-, y no obstante haber asumido la representación simbólica de la unidad social con un éxito apenas relativo<sup>78</sup>, dicho intervencionismo trajo consigo un impacto nada desdeñable tanto sobre el desarrollo económico propiamente dicho como sobre la solidez de la estructura jurídico-institucional, el aparato estatal en su conjunto, y la situación de una ciudadanía social que sin duda difería con relación a la existente antes de la década de 1930. No cabe duda, pues, acerca de que el intervencionismo puesto en práctica durante los años de la República liberal alcanzó a repercutir ciertamente sobre el ámbito económico a la vez que sobre la esfera de la modernidad social, y en ésta última especialmente con respecto al plano de los derechos sociales.

Desde la década de 1920 se habían venido planteando de manera franca y creciente intensas demandas sociales –la cuales en múltiples ocasiones cristalizaron en huelgas y movimientos colectivos-, que el Estado hubo de asumir, ya en los años 1930, no como lesivas al orden público, sino como propias del nuevo contexto económico y social, y que era preciso entrar a resolver por intermedio de la institucionalidad pública para evitar una eventual inestabilidad política. Pasó a asumírseles, pues, como manifestaciones connaturales de la cuestión social.

Auque no consumadas en su totalidad las ilusiones despertadas por la Revolución en marcha -debido según Pécaut a “la resistencia de las clases privilegiadas, las disensiones del partido liberal, la ascensión del fundamentalismo conservador, [y] las debilidades de los sectores populares”-, el caso es que una vez en el poder las élites del partido liberal apelaron al intervencionismo como el mismo Pécaut lo reconoce, ante todo para “fundar la política sobre una nueva concepción de ciudadanía: una ciudadanía menos individual que colectiva, menos política que social, menos apoyada en ‘derechos-libertades’ que en ‘derechos deberes’ ”, aspirando con ello de paso a “asegurar el reconocimiento, por

---

<sup>78</sup> Ibid., p.283.

intermedio del Estado, del pueblo como sujeto político y, por intermedio del pueblo, del Estado como portador de una voluntad colectiva”<sup>79</sup>. De manera efectiva se alcanzaba a realizar así un notable aporte “a legitimar la aspiración a una política democrática” mediante la alusión a “una democracia social” superadora del liberalismo político clásico<sup>80</sup>.

#### **1.1.5.2.1 Una cuota de modernidad social como agregado de la tentativa de modernización económico-tecnológica de la República liberal. La irrupción de los derechos sociales y del status de plena ciudadanía en el medio colombiano**

La irrupción en el terreno de lo público de los derechos sociales supuso un problema novedoso en la Colombia de la época. En efecto, por aquel entonces se verificó la entrada de los *derechos sociales* en el plano legislativo a raíz de que al calor de las consideraciones económicas en algunos círculos se tuvo conciencia de que los *derechos civiles* y los *derechos políticos* no bastaban para la consolidación y la eficacia de la ciudadanía, idea que en aquel momento provenía del extranjero dados los cambios internacionales al respecto, y que a partir de entonces haría posible el establecimiento de una acepción ampliada de la *ciudadanía* en el medio colombiano.

De suyo la noción expandida de la ciudadanía implicaba -en palabras de T.H. Marshall-, el reconocimiento de los ciudadanos “como miembros de pleno derecho de la sociedad”, idea que de por sí se encuentra asociada con “la existencia de una igualdad humana básica”, y que, de otro lado, “no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad”<sup>81</sup>.

Adicionalmente, esta idea genérica de ciudadanía entraña de por sí tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones<sup>82</sup>. Al respecto T.H. Marshall agrega:

Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía

---

<sup>79</sup> Ibid., p.284.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.20-21.

<sup>82</sup> Ibid., p.20-21,37,70.

ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutan de él<sup>83</sup>.

Por su parte los tres distintos tipos de derechos cuyo reconocimiento da cuenta de la positiva existencia de una ciudadanía plena son catalogados por T.H. Marshall de la siguiente manera:

El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales<sup>84</sup>.

En cuanto al caso concreto de la Colombia de las décadas de 1930 y 1940 puede decirse que en aquel entonces se realizó un primer intento por hacer justicia social, por efectuar el tránsito de la *beneficencia* y la *caridad*<sup>85</sup> hacia el concepto de *derecho social*, del cual actualmente suele suponerse son poseedores de por sí los ciudadanos<sup>86</sup>. Con ello se convertía en público un problema que hasta entonces se había considerado como de

---

<sup>83</sup> Ibid., p.37.

<sup>84</sup> Ibid., p.22-23.

<sup>85</sup> Véase: Ibid., p.40.

<sup>86</sup> En efecto, como anota T.H. Marshall, “los derechos sociales se establecen en el ejercicio del derecho político, porque aquellos implican un derecho absoluto a cierto nivel de civilización que sólo depende de que se cumplan los deberes generales de la ciudadanía”. Ibid., p.49.

naturaleza privada, de modo que el Estado pasaba a encontrarse obligado a reconocer tales derechos, con lo cual se transformaba no sólo la noción de ciudadanía sino también la obligación estatal en sí repercutiendo en los cambios estructurales de dicha institución. De ese modo se instauraba la noción ampliada de ciudadanía en el medio colombiano.

Por sí solos los hechos de la evolución económica y social del mundo y del país condujeron a la nueva situación. Como anota Charles Tilly haciendo referencia a lo novedoso de la acción política propia del siglo XX: “las situaciones sociales a las que se enfrentaron los gobernantes, sus clientes, sus aliados, y sus adversarios se alteraron profundamente; un mundo de obreros urbanos crea un tipo enteramente diferente de acción política respecto a un mundo predominantemente rural de comerciantes y agricultores”<sup>87</sup>, pues de suyo las divisiones producidas por el capitalismo agrario e industrial cobraron relevancia como fundamentos de reclamaciones sociales y dieron lugar a la constitución de formas de asociación especializada que se instaurarían como significativos vehículos políticos.

Frente a esto con relación al caso colombiano merece considerarse el hecho de que durante la época de la cual se ocupa el presente trabajo, aparte del surgimiento del proletariado urbano, y aunque ciertamente no existía aún un sector terciario significativo, indudablemente se estaba comenzando a perfilar ya una clase media constituida básicamente por empleados al servicio del Estado<sup>88</sup>. En este sentido Daniel Pécaut anota: “ciudadanía y constitución del mercado interior son indisolubles”<sup>89</sup>.

En otros términos, siguiendo a Tilly, podría decirse que la variación en la concepción de ciudadanía sobrevino sólo cuando el contexto capitalista agrario e industrial abonó el terreno haciéndolo propicio para el cambio<sup>90</sup>. A su turno esto explicaría la aparición del

---

<sup>87</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.78. Daniel Pécaut refuerza con decisión esta aseveración haciendo alusión al caso colombiano en concreto. Pécaut, Daniel. Op. cit., p.240.

<sup>88</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p.245.

<sup>89</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.195.

<sup>90</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.97.

Estado interventor y asistencial<sup>91</sup> –al menos en el campo de la retórica cuando no alcanzó a manifestarse en el de los hechos-, y explicaría, así mismo, que la desigualdad de la ciudadanía haya dejado de ser un problema personal para convertirse en un problema político.

En efecto, según Tirado Mejía cuando el liberalismo llegó en Colombia al poder a partir de comienzos de los años 30, no desarrolló

un programa individualista, de *laissez faire*, con típico sabor a siglo XIX, sino un ideario renovado en el que cabía el intervencionismo, en el que se acogían las reivindicaciones populares de los sectores asalariados y en el que cierto lenguaje y ciertas posturas socializantes no estaban excluidos. [...] el partido liberal modificó las bases de su programa abandonando el credo liberal clásico al proponer expresamente: “nacionalización de los servicios públicos, e intervención del Estado”. Cuando ya la sociedad colombiana comenzaba a vivir con toda su agudeza los conflictos sociales propios de la sociedad moderna y cuando, gracias a los cambios económicos, comenzaban a aparecer nuevas clases sociales como el proletariado urbano, el partido liberal en su programa, se apersonó de la nueva situación<sup>92</sup>.

Como anota T.H. Marshall “La igualdad que implica el concepto de ciudadanía, aunque limitada en su contenido [toda vez que su cometido básico no es entrar en contradicción con las desigualdades que diferencian a los niveles económicos de la sociedad], socavó la desigualdad del sistema de clases que era, en principio, total”<sup>93</sup>.

En el decurso del siglo XX la idea de reducir las diferencias de clase ha ido adquiriendo fuerza de manera paulatina como cometido substancial de los derechos sociales. Si inicialmente tal reducción no constituía en sí misma la esencia de los derechos sociales, con el paso del tiempo la situación se ha ido modificando, o, en palabras de T.H. Marshall,

---

<sup>91</sup> Véase: Latorre Rueda, Mario. “1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.293; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. Op. cit., p.370.

<sup>92</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López Pumarejo: la Revolución en marcha”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*. Vol. I, Bogotá, Planeta, 1989, p.320-321.

<sup>93</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.38.

ha adquirido un nuevo significado, porque no se trata sólo de acabar con la miseria obviamente desagradable de los estratos más bajos de la sociedad, sino que se ha transformado en un conjunto de actos que modifican el modelo global de la desigualdad social. Ya no basta con elevar el nivel más bajo del edificio social, dejando intacta la superestructura<sup>94</sup>.

Este autor corroborará lo anotado en términos aún más explícitos: “A mi parecer, el enriquecimiento del estatus de ciudadanía ha hecho más difícil conservar las desigualdades económicas, porque les deja menos espacio y aumenta las probabilidades de luchar contra ellas”<sup>95</sup>.

En la Colombia del período estudiado tal situación generó una fuerte oposición por parte de ciertos círculos conservadores y liberales de derecha, abiertamente contrarios a la implantación de la ciudadanía que integraba la variable de los derechos sociales. Como muestra tanto de ese antagonismo a la instauración de los derechos sociales, como del deseo expresado por el liberalismo de corte modernizante en favor de su aplicación, en la parte final del presente trabajo se registrarán con sus respectivos pormenores algunas disputas acaecidas en el seno del Congreso de la República que dan cuenta cabal del conjunto de la situación descrita. Ha de agregarse no obstante que la oposición al establecimiento de derechos sociales resulta comprensible si se piensa que incluso en los países más avanzados de occidente a mediados del siglo XIX aún se encontraba en proceso de desarrollo. Para la época en que se centra el presente trabajo se trataba pues de algo relativamente reciente<sup>96</sup>.

El nuevo tipo de Estado acarreó implicaciones adicionales toda vez que por acción de los derechos sociales se pasó del Estado *libre* al Estado *justo*<sup>97</sup>. A partir de ese momento histórico los derechos sociales se convirtieron en vinculantes y normativos, incidiendo y modificando la estructura estatal. De hecho el Estado creció en tamaño, lo que a su vez repercutió en la legislación y en la jurisprudencia redefiniendo el papel estatal. Se pasó

---

<sup>94</sup> Ibid., p.52.

<sup>95</sup> Ibid., p.76.

<sup>96</sup> Ibid., p.42

<sup>97</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.24-25,78-79.

pues de un Estado caracterizado por el *laissez faire* a otro que buscaba establecerse a manera de Estado central-unitario y que pretendía garantizar las bases necesarias para actuar como “palanca del desarrollo”. El nuevo tipo de Estado, resuelto incluso a “domesticar” las fuerzas del mercado si ello fuere necesario, cumplía al hacer efectiva tal disposición con la precondition básica indispensable para la justicia social, conforme a lo postulado por T.H. Marshall<sup>98</sup>.

El proceso antedicho conllevó a su vez importantes variaciones en el orden ciudadano: dado que el nuevo tipo de ciudadano que surgió poseía derechos sociales además de los civiles y políticos, puede decirse que se verificó el tránsito de las *ciudadanías universalistas* (que respondían simplemente a éste último tipo de derechos), a las *ciudadanías diferenciadas* (capaces de reconocer derechos en razón de la naturaleza social y no universal de los mismos). Este planteamiento implica que el *Estado justo* debe subsidiar a los menos favorecidos, reconociéndose así claramente una diferenciación en los tipos de ciudadanía que antes no se observaba.

Recogidas ya en este capítulo las consideraciones esenciales que enmarcan al presente trabajo en una concepción teórica definida, en el capítulo siguiente se pasará a efectuar una caracterización general de la República liberal, que busca ilustrar, fundamentalmente, los aspectos claves más relevantes del período histórico en sí, de la escena política del momento, de los grandes debates por entonces acontecidos, y de la tentativa modernizadora-interventora llevada a efecto por el Estado según quedó plasmada en la legislación de la época.

---

<sup>98</sup> Moore, Robert. “Prefacio”, en: *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p.10,69. No debe perderse de vista sin embargo que a pesar de las buenas intenciones que puedan subyacer tras la voluntad de poner en vigencia los derechos sociales, al considerar sus realizaciones concretas muy probablemente pueda decirse que han impactado más en el ámbito de lo formal que en el ámbito de lo sustantivo: “se puede garantizar un pequeño cuerpo de derechos ejecutables, pero lo vital para el ciudadano es la superestructura de las aspiraciones legítimas. Obligar a los niños de cierta edad a pasar un número de horas en el colegio resulta bastante fácil, pero no lo es tanto satisfacer las aspiraciones legítimas a tener profesores formados y clases de un tamaño apropiado. Se puede conseguir que los ciudadanos que lo deseen dispongan de un médico, pero sería más difícil lograr que reciban un tratamiento adecuado cuando caigan enfermos. Es entonces cuando descubrimos que la legislación, en lugar de dar el paso decisivo para hacer efectiva esta política [de aplicación de los derechos sociales], adquiere cada vez más el carácter de una declaración general de principios que se espera realizar algún día”. Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.61.

## 2. SEGUNDO CAPÍTULO

### EL PROPÓSITO MODERNIZADOR-INTERVENTOR DEL ESTADO COLOMBIANO DURANTE EL PERÍODO DE LA REPÚBLICA LIBERAL. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA ESCENA POLÍTICA Y ASPECTOS ESTRATÉGICOS IMPULSADOS POR VÍA LEGISLATIVA

#### 2.1 Breve caracterización de la República liberal

Dado que el propósito modernizador-interventor del Estado colombiano que el presente trabajo trata, se desarrolló con especial intensidad en el marco de un lapso temporal más o menos definido, es dable ubicar dicha temporalidad como correspondiente al período de la historia del país que los entendidos en la materia suelen denominar República liberal, 1930-1946.

Para Mario Arrubla la “República liberal” constituyó el período de la historia colombiana en el que, una vez finalizada la Hegemonía conservadora, 1886-1930, el liberalismo en el poder impulsó desde el Estado entre 1930 y 1946, pero básicamente entre 1934 y 1938, el desarrollo de actividades económicas que como la industrialización eran diferentes del régimen agrario que había prevalecido hasta ese entonces.

Para el efecto se liberalizaron las condiciones económicas y sociales de las franjas trabajadoras mediante la institucionalización de la sindicalización y la organización de ligas campesinas, y se flexibilizaron aspectos como el acceso a la tierra y la posibilidad de generar una producción distinta de la tradicional<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Estas ligas demandaron y obtuvieron de los poderes públicos reivindicaciones “que se reducian generalmente a dos: la afirmación de la propiedad de las parcelas o el derecho de sembrar en ellas productos comercializables”. Arrubla Yepes, Mario. “Síntesis de historia política contemporánea”, en. *Colombia hoy, perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo, 1996, p.181-182; véase además: *Anales del Senado*, No. 88. Bogotá, jueves 5 de noviembre de 1936, p.1162-1165.

No obstante este pacto implícito entre el Estado liberal y las masas trabajadoras se resquebrajó cuando amplios sectores de las jerarquías sociales, tanto liberales como conservadoras, consideraron excesivamente amplia la tolerancia estatal frente a una eventual insurgencia popular, lo que condujo al abandono de la conducción del proceso modernizador por parte del liberalismo<sup>100</sup>. Entonces, como anota Daniel Pécaut, luego un ciclo en el que en diversos momentos había sido posible observar cierta unidad política en las masas populares se produjo “una disociación de sus formas de acción”, que las condenó en lo sucesivo a no poder “actuar como clase unificada”<sup>101</sup>.

También Tirado Mejía considera que la “República liberal” o “régimen liberal”<sup>102</sup> fue el período temporalmente delimitado por los años 1930-1946, que siguió al derrumbe del régimen conservador con el ascenso del partido liberal al gobierno.

El primer mandato de este período fue asumido por Enrique Olaya Herrera (1930-1934), quien actuó bajo la fórmula de la “Concentración nacional” -entiéndase concertación entre los partidos tradicionales, liberal y conservador, para la toma de decisiones de gobierno-. Este hecho lleva a Daniel Pécaut a considerar que el verdadero inicio de la República liberal habría tenido que esperar hasta el siguiente período presidencial encabezado por Alfonso López Pumarejo (1934-1938), quien en nombre del liberalismo hizo a un lado el esquema colaboracionista y luego de trazarlo puso claramente en operación el objetivo “abiertamente partidista y ‘político’ ” de romper con cinco decenios de Hegemonía conservadora para instaurar de manera perdurable otra hegemonía, esta vez netamente liberal<sup>103</sup>.

Ese segundo período presidencial de la República liberal es conocido usualmente como la “Revolución en marcha”, denominación que le fue asignada por el propio López

---

<sup>100</sup> Véase: Arrubla Yepes, Mario. Op. cit., p.181-182.

<sup>101</sup> Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.196.

<sup>102</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p.9.

<sup>103</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.274.

Pumarejo<sup>104</sup>. La Revolución en marcha tomó cuerpo “en una legislación que limitaba y condicionaba los derechos de los latifundistas sobre la tierra y la población”, y que además de “romper las viejas formas de jerarquización social”, alentaba “la organización y la iniciativa política de las masas”<sup>105</sup>. Para Daniel Pécaut tales elementos sólo estuvieron presentes de manera inequívoca entre 1935 y 1937, hecho que restringiría la cobertura temporal de la Revolución en Marcha a esos años<sup>106</sup>.

Como fuere, el movimiento político de la Revolución en marcha contó con las siguientes características esenciales:

El partido liberal emprendió una serie de reformas para adecuar el Estado a las nuevas situaciones económicas y sociales. La política emprendida por este [el primer] gobierno [de López Pumarejo] marcó la fisonomía del liberalismo y le permitió captar el movimiento inconforme: intelectual, agrario y sindical. El papel de captación fue jugado por medio de la “institucionalización”, es decir, a través de modificaciones constitucionales y legales que encuadraron la nueva problemática dentro de un marco jurídico. La vértebra fue la reforma constitucional de 1936, uno de los pilares operativos, la reforma tributaria, y los medios de captación fueron, para los intelectuales, la posibilidad de perorar en los sillones burocráticos, y para los campesinos y obreros, la intervención estatal y una tímida legislación.

La economía del país había dado un vuelco en los tres primeros decenios del siglo XX. La estructura agraria había sufrido fuertes transformaciones y la legislación tradicional no contemplaba instrumentalmente las nuevas situaciones conflictivas que por esta causa derivaban en un tratamiento de código penal y de policía. Al presentarse la crisis de 1929, el país contaba con una industria liviana básicamente ya instalada y el Estado requería de instrumentos de intervención para regular la nueva situación económica derivada de la industrialización y de herramientas legales para encauzar (sic.) los conflictos obrero-patronales, impidiendo que estos tomaran un giro subversivo<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, en: *Colombia hoy, perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo, 1996, p.145.

<sup>105</sup> Véase: Arrubla Yepes, Mario. Op. cit., p.182.

<sup>106</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.212.

<sup>107</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...” Op. cit., p.140-141; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.186.

Complementando las anteriores apreciaciones Daniel Pécaut anota:

El Estado, en razón de la crisis mundial, se ve obligado a intervenir en el campo económico cuando ya no cuenta con los recursos – ingresos de aduana, empréstitos extranjeros- que le permitieron crear las condiciones de una acumulación acelerada entre 1924 y 1929. La intervención en el campo de las relaciones sociales se constituye así en el sustituto de una imposible [en virtud de las condiciones políticas del país] intervención económica directa [bajo la forma de una radical nacionalización de la economía, o del adelanto de fuertes expropiaciones, por ejemplo]<sup>108</sup>.

Tras el primer mandato de López Pumarejo vendría el de Eduardo Santos (1938-1942), caracterizado primordialmente por la pausa que imprimió con relación a las aceleradas conquistas de las clases trabajadoras durante el gobierno de su antecesor<sup>109</sup>. En efecto, “la administración de Santos no se destacó por las innovaciones, en contra de lo cual estuvo más bien marcada por el primer aspecto de su lema administrativo: “sin prisa pero sin pausa”<sup>110</sup>. Al decir de Germán Arciniegas el gobierno de Santos se distinguió sobre todo por haber sido una “democracia ilustrada”, en razón de que tanto el propio Santos como varios de sus ministros correspondían mejor con el prototipo de profundos pensadores que de estadistas propiamente dichos<sup>111</sup>.

En 1942 López fue elegido presidente por segunda ocasión para cumplir el período que iba hasta 1946. Sin embargo, y a pesar del gran apoyo popular que obtuvo<sup>112</sup>, no dio continuidad a las reformas que habían caracterizado a su primer mandato. Su segundo gobierno se distinguió en cambio por carecer del impulso modernizante del primero<sup>113</sup>.

A raíz de un gran debate parlamentario suscitado en torno al manejo de algunos negocios privados del presidente éste debió entregar el cargo por determinación del Congreso a

<sup>108</sup> Ibid., p.241

<sup>109</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...” Op. cit., p.154.

<sup>110</sup> Ibid., p.159.

<sup>111</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo Santos”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.368-369.

<sup>112</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 8, suplemento. Bogotá, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.183-184.

<sup>113</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. “Segunda administración de López Pumarejo”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.375; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. Op. cit., p.160-161.

Alberto Lleras Camargo, quien gobernó desde el 7 de agosto de 1945 hasta el 7 de agosto de 1946<sup>114</sup>, lapso durante el cual, si bien es cierto se manifestaron algunos pocos rasgos modernizantes, estos distaban mucho del ímpetu transformador que había caracterizado a la República liberal en los años precedentes. De esa manera el liberalismo perdió el poder tras “quince años de transformación institucional y cambio social”<sup>115</sup>.

### **2.1.1 La oposición de los poderes no centrales y tradicionales al progresivo fortalecimiento del Estado central. Una modernización que pasa por el fortalecimiento del Estado pero también por la secularización política, la ruptura del esquema económico-social tradicional, y la efectiva politización de la cosa pública**

Conforme a lo anotado más arriba así el liberalismo hubiera expresado mediante la instauración de la República liberal un proyecto “abiertamente partidista y ‘político’ ” que apuntaba frontalmente a romper con cinco decenios de Hegemonía conservadora, para establecer de manera perdurable otro régimen<sup>116</sup>, no puede perderse de vista que entre las élites detentadoras del poder no siempre existe una plena unidad de criterios en cuanto a la concepción del mundo de la política -ámbito del *contenido*-, ni tampoco con respecto al adelanto y a la profundidad de las transformaciones a desarrollar -ámbito de la *forma*-. De este modo durante la República liberal en diversas ocasiones surgieron inevitables divergencias en el seno de las élites mismas, tanto como con respecto a la estructura burocrática del Estado con la que estrechaban relaciones.

Este hecho queda en evidencia, por ejemplo, si se piensa en el tira y afloje acontecido entre el tipo de liberalismo dinámico y abiertamente democrático que intentaba instaurar el presidente López Pumarejo<sup>117</sup>, frente al liberalismo con tintes de politiquerismo y de sed burocrática, frecuentemente regionalista, propuesto por el Congreso homogéneamente

<sup>114</sup> Ibid., p.154,160; Véase además: Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.383,390; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.333-334.

<sup>115</sup> Véase: Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.394-395.

<sup>116</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.274.

<sup>117</sup> De hecho el ejercicio del liberalismo –y más ampliamente la naturaleza del ámbito de la política-ambicionados por López, apuntaban a la modernización y al intervencionismo de Estado pasando por la previa “organización y fortificación de los partidos” para contar por fin en la historia y en la realidad colombianas con unos partidos “organizados, con programas y con claridad sobre sus objetivos”, más dedicados a éstos como propósitos claros, que a la obtención de objetivos burocráticos de poca trascendencia para el beneficio estructural del país. Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...*Op. cit., p.33.

liberal existente entre 1935 y 1938<sup>118</sup> debido a la abstención conservadora. Este último tipo de liberalismo llegó a convertirse a veces en un dolor de cabeza para López Pumarejo, al exigirle prebendas -y ocasionalmente la toma de acciones específicas contra otros partidos y movimientos políticos-, que se creía con derecho de reclamar al presidente dado su calidad “de partido de gobierno”<sup>119</sup>.

Sin duda, -y no sólo con respecto a su propio partido-, una de las tentativas primordiales de la primera administración de López Pumarejo fue la de mesurar la militancia partidista ciega y carente de un sentido programático de fondo, al tiempo que propender por la verdadera “politización” de la vida política, de la cosa pública, a través del impulso al libre ejercicio de la actividad política. En otros términos: su cometido era construir Estado e institucionalizar cauces de expresión política. López Pumarejo era consciente de que de ese modo, como observa T.H. Marshall, se daba un importante paso tendente a abandonar el tratamiento de los derechos políticos como un subproducto de los derechos civiles y se avanzaba en la directa vinculación de aquellos con la ciudadanía<sup>120</sup>.

Para acceder a esta situación se requería de una real pureza del sufragio, por lo cual, entre otras medidas, la administración López Pumarejo apoyó con vehemencia la expedición de un código electoral y abanderó la lucha contra los vicios en la materia<sup>121</sup>. Valga resaltar que ya desde el gobierno de Olaya Herrera se había avanzado en ese sentido con la prohibición del voto a las Fuerzas Armadas y también mediante la implantación del documento de identidad nacional o cédula de ciudadanía<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Ibid., p.31-33. Más adelante este mismo autor anota: “López no encontró en su propio partido ese organismo fuerte, disciplinado, organizado, con programas y objetivos claros. En el Parlamento se vio que la unidad doctrinaria no existía. Que sólo había lealtades de partido frente al contrincante conservador y puntos de acuerdo sobre objetivos amplios. Y en el país, a nivel de lo que era el partido liberal en su organización, surgió de bulto que éste en gran parte era una especie de confederación de grandes electores, de caciques que ante todo tenían como mira el predominio regional. Uno de los escollos grandes para las transformaciones concebidas, fue la índole de la organización del propio partido liberal”. Ibid., p.35; Véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López Pumarejo: la Revolución en marcha”, en: Tirado Mejía, Álvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.326,341.

<sup>119</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.173.

<sup>120</sup> Véase: Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p.30; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.44.

<sup>121</sup> Ibid., p.49.

<sup>122</sup> Ibid., p.52-53; véase además: Arciniegas, Germán. Op. cit., p.300.

Pero a pesar de todos estos esfuerzos modernizantes, la modificación de las costumbres políticas tradicionales se evidenció supremamente difícil en el plano de los hechos debido a la pertinaz resistencia al cambio demostrada no sólo por la poderosa ala tradicionalista del liberalismo –aferrada a un ideario decimonónico marcadamente individualista-, sino también por el partido conservador que por lo general actuaba en estrecha alianza con la Iglesia.

Más allá de la oposición a los propósitos modernizadores y modernizantes del Estado, esta situación traslucía sin duda el recelo que inspiraba el paulatino e indiscutible fortalecimiento del Estado central, esto es, el progresivo aumento de su peso específico en desmedro de los alcances y de la influencia de los poderes no centrales y tradicionales hasta entonces establecidos, tesis avalada por Daniel Pécaut cuando indica que en aquellos años se verificó una positiva “reacción de élites locales inquietas de la consolidación del Estado central”<sup>123</sup>. Ante tales circunstancias, y dado que el tipo de Estado que López Pumarejo pretendía imponer conllevaba claramente múltiples reivindicaciones de índole social, la intensa reacción por parte de los sectores tradicionalistas de la escena política colombiana no se hizo esperar.

Si se atienden las consideraciones de Charles Tilly la concesión de derechos sociales y económicos por parte de la primera administración de López Pumarejo estaría dando cuenta no sólo de la positiva existencia de reclamaciones hechas por la clase trabajadora, sino también de la plena conciencia, en el seno del Estado, de la inequívoca presencia de una modificación estructural en la sociedad colombiana, misma que conllevaba a su vez una creciente e inevitable interacción entre los grupos presentes en el corpus social. O en otras palabras: tal interacción acarrearba implícitamente también la plena concientización del Estado de la impostergable necesidad de su propio fortalecimiento.

Tilly establece claramente que cuando los cambios estructurales en el ámbito económico acaecen de manera simultánea con la progresiva intensificación de la dominación ejercida por el Estado, se constituye una especie de matriz generadora del contexto propicio para

---

<sup>123</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.281; véase además: Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación*. Bogotá, Siglo XXI, 1988, p.355.

modificar el esquema político de cada sociedad, permitiendo crecientemente la realización de planteamientos colectivos y de reivindicaciones de naturaleza socioeconómica<sup>124</sup>.

El sólo hecho de que a través del gobierno el Estado avalara –o simplemente permitiera el libre curso- de reivindicaciones sociales bastó entonces a los poderes opositores no centrales, tradicionales, y opuestos al cambio social, para endilgarle al gobierno de López Pumarejo -y más ampliamente al Estado liberal- el mote de “comunista”<sup>125</sup>. Daniel Pécaut señala al respecto: “la intervención en el campo de las relaciones sociales tropieza bien pronto con límites que son los del ‘orden’. Porque su objetivo consiste precisamente en establecer un ‘orden’ político no fundado sobre la violencia descentralizada de tipo oligárquico, y su éxito se mide por la ‘paz social’ que logre cristalizar”<sup>126</sup>.

Como puede observarse López Pumarejo concebía la intervención en una acepción amplia, abarcante tanto en lo concerniente a la normatividad legal y constitucional, como en lo relacionado con la esfera estrictamente económica, y en lo referente a “la dominación y regulación de la vida social y la dirección de los aparatos ideológicos dentro de los cuales cumple un papel fundamental el sistema educativo”<sup>127</sup>, campo en el Estado avanzó grandemente en cuanto al claro ejercicio del intervencionismo<sup>128</sup>.

Ciertamente la reforma del aspecto educativo concentró gran importancia para el régimen liberal en general, situación que fue especialmente marcada durante el primer gobierno de López Pumarejo, quien era consciente de que el aumento de la educación –en esencia la elemental- constituía un paso decisivo, como enuncia T.H. Marshall, “en el camino que iba a conducir al reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía”<sup>129</sup>. Según anota Tirado Mejía, el presidente López consideraba que:

---

<sup>124</sup> Véase: Tilly, Charles. “Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992”, en: *Historia Social* No.15. Madrid, 1993, p.84.

<sup>125</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.246.

<sup>126</sup> Ibid., p.241.

<sup>127</sup> Tirado Mejía, Álvaro. Aspectos...Op. cit., p.78; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López ...” Op. cit., p.336.

<sup>128</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op cit., p.412.

<sup>129</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.35.

La educación tenía que cubrir muchos campos y “formar administradores, financistas y diplomáticos, lo mismo que soldados, aviadores y marinos, que artesanos y agricultores, que obreros técnicos y empleados”. Y para que quedara completo el campo de la educación era preciso vincular a la población femenina del país. La mujer colombiana, por falta de educación, había quedado reducida en “su actividad social a ser una espectadora indiferente de una república de hombres y para uso exclusivo de los hombres”, y no ejercía ninguna de las actividades públicas que ya se le encomendaban en EE.UU. y Europa. La consecuencia grave, entonces, era que por escrúpulos, por ley o por tradición, más de la mitad de la población estaba sustraída a la actividad cultural y social del país y carecía de planteles para cursar el bachillerato, además de que las puertas de la universidad le estaban cerradas<sup>130</sup>.

Consecuente con su pensar, López Pumarejo no descansó hasta que la función social de la instrucción se estableció constitucionalmente como aspecto concerniente no sólo a los individuos como tales sino también a la sociedad en su conjunto, razón por la cual el Estado se encontraba abocado a cumplir con el deber de intervenir para vigilarla, controlarla y limitarla<sup>131</sup>. En las páginas venideras este tema se tratará de nuevo para aclararlo de manera conveniente.

A pesar de lo antedicho debe quedar muy claro que el papel protagónico de la intervención recayó indudablemente sobre el logro del desarrollo económico y político, lo que exigía de manera anticipada la dotación del liberalismo de un mayor contenido democrático pero cuidando de no despojarlo de su perfil originario<sup>132</sup>. Según lo expresaba el propio López en 1936:

Yo entiendo que el liberalismo de hoy no es, no podría ser, el liberalismo individualista, manchesteriano. Niego que sea tampoco un liberalismo en trance de ser supeditado o devorado por el ideario

---

<sup>130</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.92. La estructuración de la Universidad Nacional y la creación de la ciudad universitaria en este contexto merecen mención aparte, pues el presidente López estaba convencido “de que era preciso modificar sustancialmente la orientación del sistema universitario y cambiar radicalmente la universidad colombiana que se había convertido en ‘una represa para desviar del cauce normal de nuestra actividad a las inteligencias mejor dotadas’, en una ‘fábrica de doctores’ creadora de una ‘aristocracia intelectual paupérrima’ que se desbordaba hacia la burocracia [dejando de lado el desempeño de actividades verdaderamente productivas para el país]”. Ibid., p.93 .

<sup>131</sup> Ibid., p.403.

<sup>132</sup> Ibid., p.24-25.

socialista, y estimo finalmente que es algo muy semejante a lo que se llamó en Inglaterra, hace ya cincuenta años, el radicalismo: un partido liberal intervencionista. Y no digo esto como expresión ideal, sino por la plena conciencia que tengo de que nuestro desarrollo económico y político no lleva en sí un retraso menor de 50 años. El último absurdo sería pretender que ese retraso fuera de todo un siglo<sup>133</sup>.

Tirado Mejía puntualiza esto mismo un poco más:

Si algo puede caracterizar al gobierno de la Revolución en marcha de Alfonso López Pumarejo fue la apertura hacia lo social: en las leyes, en la Constitución, en el vocabulario, y, sobre todo, en la actitud del gobierno para tratar y solucionar los problemas. Mientras que, durante la hegemonía conservadora, se había mirado con desvío al naciente movimiento laboral, López lo que hizo fue abrirle las puertas, mostrar que su acción correspondía a la problemática del mundo moderno y que el sindicalismo en Colombia no era preludio del bolchevismo sino apenas manifestación, con retraso, de un hecho social del capitalismo<sup>134</sup>.

Esta postura intermedia de López Pumarejo suponía de por sí un delicado juego entre dos extremos representados por sectores antagónicos de la sociedad colombiana:

“De una parte ‘la joven izquierda’ partidaria de una intensa intervención. De otra, los industriales [invariablemente tradicionalistas, sin importar su pertenencia al partido liberal o conservador], partidarios de la intervención cuando se trataba de favorecerlos en sus actividades con altos derechos de aduana, pero enemigos de ella cuando se trataba de intervenir del lado de los trabajadores en las cuestiones laborales”<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Alfonso López Pumarejo. Citado por Tirado Mejía en: *Ibid.*, p.25; Plenamente consciente de la inevitabilidad del advenimiento de un nuevo contexto histórico, y con él del reconocimiento de una nueva economía, una nueva sociedad, y un nuevo tipo de derechos sociales de ciudadanía, López les otorgó una importancia y un manejo que conducen a pensar que sin duda ambicionaba avanzar en la configuración de la Colombia del siglo XXI desde su propio momento histórico. Tal modo de pensar y de accionar tiende a presentarse con cierta frecuencia en contextos similares. Véase: Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Op cit.*, p.35

<sup>134</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López ...”. *Op. cit.*, p.338-339.

<sup>135</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* *Op. cit.*, p.79,80. Hubo de hecho ocasiones en las que el ejecutivo, tratando de mantenerse en un sano punto medio que no justificara una airada reacción de las derechas colombianas, se vio precisado a contener “a los más impacientes promotores del cambio [...] quienes querían más intervencionismo”. *Ibid.*, p.213; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. *Op. cit.*, p.156.

Ciertamente la burguesía industrial enfrentó duramente la intervención cuando el Estado pretendió emplearla en favor de los intereses de los consumidores para evitar un encarecimiento de la vida<sup>136</sup>. Pero no únicamente este gremio hizo sentir su posición de modo que repercutiese sobre el movimiento de la balanza que sopesaba las dos posiciones extremas, pues también los terratenientes y capitalistas en general se alinearon en contra de la iniciativa modernizante.

Como contrapartida, a juzgar por el grado de ebullición latente de la economía y la sociedad, diversos sectores contaron -probablemente por primera vez en la historia del país- con la posibilidad efectiva de expresar de explícita y francamente su posición con respecto a aspectos nodales y estratégicos de lo público que hasta entonces habían sido tramitados privadamente, quizás no en lo formal, es cierto, mas sí en los hechos:

El gobierno presidido por López significó el cambio, la modernización y el intento de acabar o disminuir privilegios. Significó también que sectores de la sociedad que hasta entonces no tenían representación pudieran actuar en la vida pública. Que el proletariado urbano y rural, al que se le desconocían sus derechos en virtud de actitudes políticas autoritarias y represivas, pudiera hacer valer sus intereses dentro del marco de la ley. Que el colono, el aparcerero, el arrendatario y el campesino sin tierra, contaran con la protección del Estado y no simplemente con su acción coercitiva. Que el poder civil no continuara sometido al dominio de una Iglesia con actitudes retrógradas. Todo esto concitó la oposición de sectores del capital que se negaban a pagar impuestos; de segmentos de la burguesía industrial que en las relaciones con los trabajadores sólo concebían la sujeción de éstos y consideraban que colocar a alguien ya era de por sí una dádiva; de los terratenientes, y de la Iglesia<sup>137</sup>.

Tal situación permite pensar en que por lo menos hasta la década de 1930 en el ámbito colombiano la mentalidad predominante se regía por criterios individualistas e inadecuados aún para captar el sentido de la intervención estatal, en la mayor medida debido a que la interpretación de los asuntos del derecho público se encontraba todavía “jurídicamente marcada por las pautas individualistas del Código civil de don Andrés Bello y por los

---

<sup>136</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.80,85-87.

<sup>137</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.328.

postulados del siglo XIX”<sup>138</sup>. Esto chocaba de plano con el proyecto de López Pumarejo que tenía indudablemente “un carácter global, modernizante de las diferentes estructuras y pasaba por el cambio de las mentalidades y por la modificación de andamiaje jurídico del país para ponerlo a tono con las nuevas realidades sociales [a lo cual obviamente cabe agregar, -y económicas-]”<sup>139</sup>. Valga recordar, una vez más, que precisamente tal modificación de la estructura jurídico-institucional constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

### **2.1.2 La Reforma constitucional de 1936. Piedra angular de la aplicación del intervencionismo de Estado y fuente de discordia**

Como ya se ha anotado citando a Tirado Mejía y a Daniel Pécaut, la aplicación práctica de los planes contemplados por el proyecto de la Revolución en marcha dependió de la previa realización de la Reforma constitucional de 1936. El primer autor puntualiza al respecto:

De la inmensa tarea desarrollada en el primer gobierno de López Pumarejo, posiblemente sea la reforma constitucional la obra de más trascendencia, proyección y contenido doctrinario. Con la reforma, el partido liberal abandonó el credo del siglo XIX, para introducir el concepto moderno de liberalismo social, de intervencionismo y para concebir la propiedad con limitantes impuestos por el interés de la comunidad. La reforma, además, fue un paso adelante en lo referente a modernización del Estado y un intento de reivindicar para éste funciones que le son propias, especialmente en lo referente a las relaciones con la Iglesia [...]

Sin embargo, este espíritu modernizante, estas reformas cuyo objetivo era darle vida real a la democracia y no negarla, y que tanto el gobierno como el parlamento querían adelantar dentro de los marcos institucionales, contaron con la cerrada oposición del partido conservador, de las jerarquías eclesiásticas y del clero. Se desató una tremenda campaña contra la reforma, en la que se pretendía mostrarle a un pueblo inculto y en gran parte fanático que se trataba de llevarnos al bolchevismo, a la persecución religiosa y al dominio de Satanás y de la masonería<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> Alfonso López Pumarejo. Citado por Tirado Mejía en: *Aspectos...* Op. cit., p.400-401.

<sup>139</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...” Op. cit., p.326.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p.339-340.

Pese a todo y contando incluso con el apoyo del ala tradicionalista del liberalismo –pues la presión conservadora y de la Iglesia terminó por unificar momentáneamente al partido liberal-, la Reforma fue finalmente sancionada el 5 de agosto de 1936, fecha escogida adrede por su gran importancia simbólica ya que exactamente cincuenta años atrás, el 5 de agosto de 1886, había sido sancionada la constitución que compendia el pensamiento de la Regeneración, proyecto político con el que había nacido la Hegemonía conservadora<sup>141</sup>.

Los aspectos fundamentales de la Reforma pueden compendiarse, ampliamente, en los puntos que se enumeran a continuación:

1) Función de las autoridades:

Mientras que en 1886 se establecía que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas «en sus vidas, honra y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales...», en el 36 se dice que su función es esa misma protección y el «asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares». Es decir, el concepto del deber social se hace explícito no solamente para el Estado sino también para los ciudadanos. La noción de «derecho natural» es sustituida por la de «deber social» según las tesis positivistas del *solidarismo*, propias de la doctrina de Duguit, y los textos constitucionales de México, Weimar y España en 1931. El constituyente de 1936 estableció la asistencia pública como función del Estado y, con respecto al trabajo, dijo que es «una obligación social y gozará de la especial protección del Estado». La huelga, salvo en los servicios públicos, quedó consagrada como derecho constitucional.

2) La propiedad, su función social y las posibilidades de su expropiación:

La Constitución del año 86 no hablaba expresamente de la propiedad, pues ésta se tenía como algo dado que nadie ponía en cuestión. Otra era la situación en 1936, ante la presencia de las ideas socialistas que la negaban o la limitaban, de las últimas experiencias constitucionales y de las modernas doctrinas del derecho público, elementos todos que formaban parte del pensamiento de los constituyentes liberales. En la discusión sobre la propiedad y la intervención del Estado siempre estuvo presente, como asunto fundamental, la reforma agraria. Por razón de las circunstancias demográficas, económicas y sociales de la época, la propiedad urbana no estaba en el centro de las preocupaciones de ese momento. Para el constituyente del 36 los derechos de los

---

<sup>141</sup> Ibid., p.341.

propietarios no podían circunscribirse simplemente a usar, gozar o disponer arbitrariamente de la propiedad, sino que su ejercicio debía corresponder a las necesidades de la colectividad. Pero ni el gobierno ni las mayorías parlamentarias querían la socialización de la propiedad, lo que pretendían era democratizarla. Mientras que respecto a la propiedad, en la Constitución de 1886 se hablaba de «derechos adquiridos», en la reforma del 36 se dijo que se garantizaba «la propiedad privada», que ésta es «una función social que implica obligaciones»; que si resultaban en conflicto los derechos del particular con la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, el interés privado debía ceder al público o social. La novedad con respecto al 86, consistía ante todo en el concepto de función social de la propiedad que implicaba obligaciones [...].

### 3) El intervencionismo de Estado:

El artículo 11 de la reforma del 36, estableció estos conceptos que eran novedosos entre nosotros: «El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas o 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.» La novedad consistía en esto: a) en el texto expreso que facultaba para intervenir; b) en el concepto de racionalización; c) en la intervención en favor del trabajador. Ya desde antes, el Estado venía interviniendo en la vida económica aun en ausencia de un texto constitucional [no obstante lo cual hasta entonces dicha intervención no se encontraba respaldada de manera explícita en la Carta magna]. [...] En cuanto al concepto de racionalización, fue una expresión tomada del taylorismo. Con más propiedad, y cuando ya en la oposición se habían limitado los escrúpulos que asimilaban ese concepto con el bolchevismo, el término racionalización fue sustituido en la reforma de 1945 por el concepto de planificación.

### 4) Relaciones Estado-Iglesia:

Los aspectos referentes a las relaciones entre el Estado y la Iglesia, y la modificación o supresión de las prerrogativas de que gozaba la Iglesia católica en Colombia [sobre esferas como la libertad de conciencia y la enseñanza], fueron tal vez los más atacados por la oposición. [...] Las modificaciones que en ese campo se lograron fueron las que dieron motivo a López Pumarejo para decir que se le había quebrado una vértebra a la Constitución de 1886. [...]

Así, pues, se operaron los siguientes cambios: eliminación de los artículos confesionales [de la Constitución de 1886]; dicha supresión abrió la puerta para que se pudiera iniciar la modificación del Concordato. Lo relacionado con la declaración de que la religión católica era la de la mayoría de los colombianos fue suprimida con base en el siguiente argumento [...]: «Porque esa declaración produce un dilema claro: o no produce ningún efecto

jurídico y entonces es inocua y no debe consignarse en la Constitución, o lo produce, y entonces es peligrosa». Se garantizó la libertad de conciencia y de cultos en vez de la simple tolerancia o permisibilidad de los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1886. Se garantizó la libertad de enseñanza<sup>142</sup>.

### **2.1.3 El intervencionismo desde la perspectiva de las diversas fuerzas presentes en la escena política**

#### **2.1.3.1 El liberalismo tradicionalista**

Siguiendo la lógica descrita más arriba con respecto a la oposición de poderes no centrales y tradicionales a la iniciativa transformadora propuesta por la primera administración de López Pumarejo, una poderosa fracción del grupo del liberalismo de viejo cuño se opuso con obstinación a varias de las reformas propuestas por López, en especial cuando estas se relacionaban con la Iglesia, la instrucción pública, la propiedad privada y la familia<sup>143</sup>. Vale aclarar no obstante una vez más que con respecto a la Reforma constitucional de 1936, se manifestó una evidente unidad de criterios entre el ejecutivo y el parlamento uniformemente liberal de ese entonces<sup>144</sup>.

Abiertamente de derecha, buena parte de los miembros de esta parcialidad consideraba que “las luchas de obreros y campesinos eran simple y llanamente subversión”<sup>145</sup>, por lo cual normalmente se mostraba de acuerdo con el manejo que el expresidente Olaya Herrera había dado a ese tipo de situaciones al tiempo que condenaba la flexible actitud de López al respecto<sup>146</sup>. Ciertamente, a pesar de mostrarse como amigo de sensibles reformas a la legislación, por ejemplo la relativa al trabajo, en el plano de los hechos las reformas impulsadas por Olaya Herrera fueron tímidas si se las compara con las lideradas por la

<sup>142</sup> Ibid., p.343-346.

<sup>143</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.315.

<sup>144</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.341.

<sup>145</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.174. Según muestra este autor, aunque para la época las clases medias en formación se encontraban aún más desguarnecidas que el sector obrero en cuanto a reivindicaciones laborales, el liberalismo de derecha procuró por cuantos medios le resultó posible constituir e impulsar un movimiento de clase media susceptible de ser orientado a manera de “dique contra las masas obreras”. Ibid., p.245,249,251,253-254; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.215.

<sup>146</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.175.

primera administración de López<sup>147</sup>. En este sentido Daniel Pécaut habla incluso de un “precario balance social del gobierno de Olaya Herrera”<sup>148</sup>.

Como exponentes de este sector del liberalismo cuya ideología era la del liberalismo clásico al estilo del siglo XIX, pueden mencionarse, entre otros, los nombres de personajes tales como Eduardo López Pumarejo –hermano del presidente-, Pedro Juan Navarro, Aquiles Arrieta, Enrique Santos (Calibán), Juan Lozano y Luis Cano<sup>149</sup>. Este conglomerado liberal, opuesto a Alfonso López Pumarejo, demostró en múltiples oportunidades enormes afinidades con los postulados de Eduardo Santos, aunque éste último representaba una tendencia más de centro, un tanto más moderada<sup>150</sup>. En no pocas ocasiones esta poderosa fracción del liberalismo rechazó expresamente las transformaciones institucionales adelantadas por el gobierno de López Pumarejo, entorpeciendo su accionar tanto en el Congreso como a través de la prensa del partido. En tal cometido desempeñó un papel central *El Tiempo*, diario capitalino de la familia Santos<sup>151</sup>.

Según anota Tirado Mejía, López por su parte “estaba convencido de que la situación lamentable en que se encontraban las grandes masas del país no era inmodificable, por el contrario consideraba la miseria como un obstáculo para el desarrollo del país”<sup>152</sup>. Precisamente en ello residía la justificación del programa intervencionista que se empeñó en llevar a efecto desde el solio presidencial cuando por primera vez ocupó el cargo, posición desde la cual tuvo que hacer frente en múltiples ocasiones al bloqueo y las

---

<sup>147</sup> Aludiendo a la masacre de las bananeras acaecida durante la administración de Abadía Méndez – inmediatamente anterior a la suya- las palabras exactas de Olaya Herrera en su discurso de posesión fueron las siguientes: “La legislación vigente en Colombia, elaborada en sus líneas generales hace más de medio siglo, no ha reglamentado hasta ahora las relaciones jurídicas, económicas y sociales a que da lugar el trabajo en los países que alcanzan un desarrollo económico considerable. Para evitar las conmociones públicas aconseja la experiencia transformar las tendencias combativas de las masas en un esfuerzo común de organización”. Citado por Germán Arciniegas, en: “Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno”, en: Tirado Mejía, Álvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.300.

<sup>148</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.212.

<sup>149</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.327; véase además: *Anales del senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251.

<sup>150</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.197.

<sup>151</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.186,219,228-229; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. Op. cit., p.159.

<sup>152</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.175; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.213,226.

hostilidades que le declararon el parlamento homogéneamente liberal y el triunfalismo santista<sup>153</sup>.

Un ejemplo ilustrativo de la obcecada oposición declarada por el liberalismo tradicional a las iniciativas reformadoras de López Pumarejo bien puede ser el siguiente:

A finales de 1937 y comienzos de 1938 tuvo lugar en el Congreso un fuerte “debate ideológico sobre el intervencionismo de Estado, que era en realidad un debate sobre la reforma constitucional de 1936”<sup>154</sup>. Más allá de una simple discusión doctrinal, durante su desarrollo se trató de desprestigiar la posición de López acusándolo de haber manifestado con su accionar inclinaciones hacia el ideario socialista, contexto en el cual saltaron a la palestra las diferencias reales entre las posiciones de López y de Santos. La posición de este último es resumida por Tirado Mejía citando palabras del propio Santos en un discurso pronunciado por éste en calidad de candidato a la presidencia de la república en marzo 1937:

Intervención de Estado en todo aquello que tienda a defender el interés colombiano, el interés del hombre colombiano, y del empresario colombiano; intervención cuando alguna catástrofe se cierna sobre determinado sector del país; intervención cuando haya compatriotas explotados que no puedan ser abandonados a su propia suerte; intervención cuando circunstancias económicas pongan en peligro el fruto del trabajo honrado obtenido en muchos años de abnegación, de esfuerzo e inteligencia; intervención discreta que no entorpezca las iniciativas individuales, pero que tampoco las deje abandonadas en un momento de peligro. Intervención como la de la administración de Olaya Herrera con la ley de deudas que es el tipo de recurso audaz y valeroso en un momento de emergencia en que se necesita conjurar peligros con medidas audaces<sup>155</sup>.

Tirado Mejía llama la atención sobre el hecho de que “Santos en su discurso salta por encima de la reforma constitucional de López y de las medidas propuestas por su administración y apela al ejemplo de Olaya Herrera para ponerlo como modelo de

<sup>153</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.210-211.

<sup>154</sup> Ibid., p.228; véase como registra Daniel Pécaut lo que denomina “el poderío y el contraataque oligárquico”, en: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.239, 253.

<sup>155</sup> Eduardo Santos citado por Tirado Mejía, en: *Aspectos...* Op. cit., p.229.

intervencionismo de Estado”<sup>156</sup>, cuando para la mayoría de la audiencia de dicho discurso “era conocida la poca inclinación de Olaya Herrera a cualquier tipo de intervencionismo”<sup>157</sup>, aunque de hecho lo puso en práctica cuando se vio precisado a hacerlo<sup>158</sup>. Pécaut muestra como luego Santos, en la primera magistratura del país, se mantuvo exactamente en esa línea<sup>159</sup>.

### 2.1.3.2 El liberalismo de izquierda y el socialismo

Como contrapartida de la incómoda situación en que se hallaba, para adelanto de su obra de gobierno e impulso de las reformas que se había propuesto, López Pumarejo contó con el apoyo decidido del liberalismo de izquierda, y también con el de un pequeño grupo de socialistas. Entre los primeros se encontraron personajes como Alejandro López, Moisés Pietro, Diego Montaña Cuéllar, y, en un segundo momento Jorge Eliécer Gaitán. También le brindaron su apoyo jóvenes congresistas como Carlos Lozano, Carlos Lleras Restrepo, José Umaña Bernal, Jorge Uribe Márquez, Germán Zea Hernández, Ramón Miranda, Darío Samper, Ricardo Sarmiento Alarcón, y Miguel Durán, entre otros<sup>160</sup>. Por su parte, entre los socialistas se encontraron parlamentarios como Gerardo Molina y Diego Luis Córdoba<sup>161</sup>. No obstante, según dice Tirado Mejía, en la época no fue raro que diversos personajes fueran tomados por la opinión pública “como socialistas, no obstante que habían sido elegidos al parlamento en calidad de liberales”<sup>162</sup>. De otro lado entre los comunistas López llegó a alcanzar indudables puntos de encuentro con un personaje tan representativo como Gilberto Vieira<sup>163</sup>.

---

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Ibid.; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.185-186.

<sup>158</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.261.

<sup>159</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.285,293.

<sup>160</sup> Aunque Tirado Mejía incluye en este listado los nombres de Ricardo Sarmiento Alarcón y Miguel Durán, tras observar la participación de estos parlamentarios en algunos debates específicos -como por ejemplo el dado con ocasión de la aprobación de la ley 200 de 1936 o “ley de tierras”- resulta cuestionable su apoyo irrestricto a las iniciativas impulsadas por la administración de López Pumarejo.

<sup>161</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.327; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.225.

<sup>162</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.173.

<sup>163</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.225.

### 2.1.3.3 La UNIR

Aludiendo a uno de los componentes de “la joven izquierda”, y diferenciándola claramente de la franja liberal orientada por López Pumarejo, Tirado Mejía muestra como la UNIR (Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria) orientada por Jorge Eliécer Gaitán -personaje de indiscutible relieve político que marcó honda impronta en la vida pública de la época-, también se declaró partidaria del intervencionismo de Estado. Según palabras de este caudillo citadas por Tirado Mejía, la esfera económico-social colombiana requería urgentemente del “estudio por el Estado de la economía general, ritmo y ensanchamiento e intervención enérgica y capaz para su regulación y reparto con fin colectivo. Esto podría herir al especulador y al inepto, pero dará un índice medio de riqueza general”<sup>164</sup>.

Las anteriores expresiones permiten dimensionar la suma importancia que en concepto de Gaitán merecían problemáticas tales como el asunto agrario o “la cuestión de la tierra”, aspecto en el cual coincidía con la iniciativa reformadora planteada por López Pumarejo en múltiples puntos. Sin duda, fue sobre todo en el terreno de la denuncia de las condiciones del campesinado colombiano donde la UNIR dejó sentir su mayor influjo<sup>165</sup>, y aunque en el plano de los hechos los logros de la UNIR fueron escasos, a viva voz Gaitán señaló sin dudarle como punto neurálgico a combatir “el sistema feudal” o “sistema de la explotación del campesino por el propietario que se enriquece merced al esfuerzo del trabajador”<sup>166</sup>.

Ambas posturas, la del lopismo y la abanderada por Gaitán, coincidían, igualmente con respecto a la necesidad de atender por la vía de la intervención materias tales como la expedición de un nuevo código laboral, además del adelanto de reformas sociales tan variadas como el cambio del sistema impositivo, la supresión de los impuestos indirectos, el incremento de los gravámenes sobre la renta, o también la nacionalización progresiva del crédito, la regulación de los alquileres y de los precios de los alimentos, la nacionalización

<sup>164</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.124.

<sup>165</sup> Ibid., p.141; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López...” Op. cit., p.310.

<sup>166</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.140; véase además: *Anales del Senado*, No. 88. Bogotá, jueves 5 de noviembre de 1936, p.1162-1165; *Anales del Senado*, No. 89. Bogotá, viernes 6 de noviembre de 1936, p.1179-1180.

de los servicios públicos y del transporte, y “la incorporación de las regiones indígenas a la economía general”<sup>167</sup>.

Hubo del mismo modo puntos de encuentro en cuanto a la orientación que debía darse al sistema educativo –en especial al universitario-, a la necesidad de la separación de la Iglesia y el Estado, del mejoramiento de la higiene pública, y del reconocimiento de garantías sociales para la mujer para hacerla partícipe de la vida nacional con derechos semejantes a los otorgados al hombre.

En cuanto a la reforma del Estado pueden apreciarse también notables cercanías en lo concerniente a temas como la carrera administrativa, la organización de las ramas del poder público, la legislación, los derechos de los ciudadanos, la reforma de diversas instituciones, etc. Puede afirmarse, pues, que “las posiciones de Gaitán sobre estos temas no se separan de lo que podría llamarse una concepción liberal del Estado”<sup>168</sup>.

Sin embargo las posturas del caudillo de la UNIR y la del liberalismo orientado por López Pumarejo diferían notablemente frente a aspectos como el direccionamiento del mundo del trabajo -en concreto de las formas de producción que habrían de imponerse- colectivas en concepto de Gaitán (o al menos con un sentido colectivizante), en desmedro de la preeminencia del derecho individual firmemente defendido por López Pumarejo<sup>169</sup>.

De otra parte, a diferencia de la posición lopista, Gaitán propendía por una organización del Estado en la que éste amparara a todas las clases sociales, fundamentalmente “a la gran mayoría de los desheredados” mediante la constitución de instancias estatales de representación -en las diferentes ramas del poder público, pero sobre todo en la legislativa- “de los órganos productores de la economía”, cuya elección debía efectuarse, según pensaba, “por el voto de las fuerzas económicas proporcionalmente”, toda vez que para el líder de la UNIR el parlamento debía encontrarse la representación de las fuerzas económicas y no de “las combinaciones politiqueras sin ningún respaldo en la verdadera

---

<sup>167</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.127.

<sup>168</sup> Ibid., p.127-130.

<sup>169</sup> Ibid., p.125-126.

actividad pública”, planteamientos éstos que en su momento dieron pie a los contradictores del unirismo para hablar de “las raíces fascistas” del pensamiento del líder del movimiento<sup>170</sup>.

#### 2.1.3.4 El partido comunista

Frente a las posiciones hasta aquí esbozadas, desde la extrema izquierda y siguiendo las directrices de la Internacional Comunista de manera dogmática -y en concepto de Tirado Mejía “incapaz de captar la coyuntura política nacional”<sup>171</sup>-, el Partido Comunista colombiano recién creado en 1930 optó en un primer momento del gobierno de López Pumarejo por sostener una férrea oposición a las propuestas reformistas de éste, así como una lucha implacable contra los llamados sectores de izquierda del liberalismo, en especial contra el unirismo<sup>172</sup>. De hecho “para el Partido Comunista no había matices; de ahí que conservatismo, liberalismo y unirismo fueran lo mismo”<sup>173</sup>.

Obviamente el partido comunista hizo cuanto pudo por consolidarse como partido y procuró tomar parte en los movimientos reivindicativos consumados por sectores obreros y campesinos, procurando mantener en todo momento sus apreciaciones acerca de la situación del país y la típica labor política de una organización de carácter comunista<sup>174</sup>. En esa línea de acción orquestó una tenaz resistencia al tratamiento dado por la administración de López Pumarejo al problema agrario<sup>175</sup>, lo mismo que a la generalidad de sus demás iniciativas, caso por ejemplo de la reforma tributaria<sup>176</sup>. Consecuentemente obró de esa

---

<sup>170</sup> Ibid., p.130-131.

<sup>171</sup> Ibid., p.147.

<sup>172</sup> Ibid.; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López...” Op. cit., p.310.

<sup>173</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.151; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López...” Op. cit., p.311.

<sup>174</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.147.

<sup>175</sup> La consigna fundamental sostenida por el Partido Comunista al respecto consistía en “la confiscación sin indemnización de todos los latifundios con los ganados y enseres de labranza, y su entrega a los comités revolucionarios de campesinos para la distribución gratuita entre los campesinos pobres y medios, peones y comunidades indígenas”. *El Bolchevique*, año I, No.3, octubre 20 de 1934, citado por: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.149..

<sup>176</sup> Ibid., p.151; véase además: *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251.

manera frente a la iniciativa gubernamental de la intervención estatal, asunto central entre los que aquí se tratan:

Con respecto al proyecto del gobierno sobre intervención estatal, en la racionalización de la economía y la regulación de las relaciones obrero patronales, que fue duramente atacado por los sectores de derecha por considerarlo de corte socialista, el partido comunista lo rechazó con el argumento de que se trataba de una tesis fascista<sup>177</sup>.

Pero a pesar de sus esfuerzos el Partido Comunista no alcanzó un éxito ni siquiera medianamente significativo, debido a “la carencia de militantes y simpatizantes, la poca o ninguna penetración –excepto en algunas regiones- en las masas populares, y ante todo, el bajo nivel de sindicalización entre los obreros”<sup>178</sup>.

A partir de los últimos meses de 1935, en vista del reciente ascenso del nazismo en Alemania, y de las alianzas de la Unión Soviética con los países democráticos para enfrentarlo, en cumplimiento de las directrices del VII Congreso de la Internacional Comunista reunida en Moscú en julio de dicho año el Partido Comunista Colombiano resolvió invitar a los grupos socialistas y a los liberales de izquierda a formar un frente único –que entonces fue denominado Frente Popular- “para la lucha contra el imperialismo y las fuerzas reaccionarias del país”<sup>179</sup>, lo que implicó brindar su apoyo resuelto al gobierno de López Pumarejo en la realización del plan de reformas democráticas en que éste se encontraba empeñado<sup>180</sup>. “La propuesta comunista fue bien recibida por los socialistas y liberales de izquierda, pero, como era apenas obvio, fue objeto de ataques por parte de los conservadores, la Iglesia y los sectores tradicionalistas del liberalismo”<sup>181</sup>.

<sup>177</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.152.

<sup>178</sup> Ibid., p.150. Como lo registra Daniel Pécaut, para junio de 1938, siendo Ignacio Torres Giraldo el secretario general del IV Plenum del comunismo colombiano, deploraba como la mayor falla del partido su insuficiente capacidad “para relacionarse con los diversos sectores de la democracia colombiana”. Pécaut, Daniel. Op. cit., p.255.

<sup>179</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.181-182; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.195.

<sup>180</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.311.

<sup>181</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.182; con relación a los ataques de liberalismo de derecha véase a modo de ejemplo como el 2 de noviembre de 1936, durante el debate efectuado en el Senado al proyecto de ley que al cabo se convertiría en la ley 200 de 1936 “sobre régimen de tierras”, el ala liberal de derecha en cabeza del senador Pedro Juan Navarro, si bien no aludió directamente al aporte comunista al liberalismo en el poder, sí demeritaba de plano el apoyo brindado por el socialismo a la gestión liberal de conducción del Estado. Navarro anotaba: “Porque tengo entendido que a nosotros nos eligió el partido liberal de Colombia, y

Por su parte el gobierno no rechazó el apoyo del Frente Popular, pero se cuidó de dar la impresión “de estar haciendo un vínculo oficial con dicho movimiento”<sup>182</sup>. De ese modo el Frente Popular no alcanzó nunca su institucionalización, pues ni el gobierno, ni mucho menos el partido liberal lo reconocieron como tal<sup>183</sup>. Posteriormente, durante el mandato de Santos la división con el Partido Comunista surgiría de nuevo, aunque “hay momentos de unidad como trasunto de la situación internacional en la lucha contra las potencias del Eje y luego, en las postrimerías del gobierno liberal, y dentro del contexto de la guerra fría, la división vuelve a aparecer”<sup>184</sup>.

### 2.1.3.5 El partido conservador y la Iglesia

Despojado por el liberalismo de la posición de privilegio en el control del Estado que había mantenido durante casi medio siglo es apenas natural que también el Partido Conservador ejerciera seria oposición a las políticas impulsadas por el régimen liberal en diversos terrenos. Para el efecto algunos de sus miembros llegaron a plantearse incluso el recurso de la conspiración<sup>185</sup>. Si bien durante la administración de Olaya Herrera no hubo un duro antagonismo en vista de que éste adelantó un gobierno en el cual invitó a participar a poderosos sectores del conservatismo, ya durante la administración de López Pumarejo las críticas a su gobierno desde las toldas conservadoras fueron incrementándose

---

que al presidente lo eligió el partido liberal sin matices, todo el partido liberal, y en ningún caso el socialismo. Yo no se si los socialistas votaron por el presidente de la república, casi tengo la seguridad de que no votaron sino por un solo senador que ha tenido aquí el valor de proclamarse socialista [haciendo referencia a Gerardo Molina]”. Y continuaba Navarro con evidente sarcasmo su ataque: “la repetición es la figura literaria eficaz, según Napoleón Bonaparte, citado aquí hace un momento por el señor senador Molina, quien como buen socialista gusta de citar a los dictadores. Porque el socialismo y el comunismo son las dictaduras más fuertes que habrá, que hay y que hubo”. Más adelante, durante la misma sesión, Navarro denunciará de frente una supuesta campaña comunista que según decía se estaba adelantando en el país “con dineros de Rusia”, especialmente en ciudades como Barranquilla. Seguidamente aseveró que el gobierno no debería tolerar tal hecho. Según manifestaba, lo mejor era prohibir el comunismo antes de tener que castigarlo. *Anales del senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246.

<sup>182</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.184; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.222,228.

<sup>183</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.203.

<sup>184</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...” Op. cit., p.149.

<sup>185</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.290; véase además : Pécaut, Daniel. Op. cit., p.334.

paulatinamente, contando por lo general con la aquiescencia de la Iglesia<sup>186</sup> que había sido un fuerte soporte del régimen conservador mientras éste se mantuvo vigente<sup>187</sup>:

En el orden doctrinario, la oposición del partido conservador y las posiciones del gobierno y del partido liberal estuvieron marcadas fundamentalmente por el problema religioso, lo relacionado con la educación y la Reforma Constitucional, en la que estaban implicados estos temas, además del relativo a la propiedad y la intervención estatal, motivos sobre los cuales hubo también fuerte fricción<sup>188</sup>.

Justamente uno de los puntos por los cuales el conservatismo combatió más duramente al régimen al suscitarse el debate en torno a la aprobación de la Reforma Constitucional de 1936, estribaba en que dicho partido consideraba fundamental la consagración de la indemnización previa como garante de la propiedad ante una eventual limitación de la misma mediante el mecanismo de la expropiación, tal como se encontraba estipulado en la Constitución de 1886<sup>189</sup>. En otras palabras: la Reforma del 36 equiparaba el concepto de utilidad pública con el de interés social, determinaba que la ley podía aprobar la enajenación forzosa no sólo por razones de utilidad pública sino de interés social, y autorizaba al legislador para que decidiera en cuales casos, por razones de equidad, no habría lugar a indemnización<sup>190</sup>. Debido a esto los oponentes de la Reforma la tildaron de bolchevique y socialista<sup>191</sup>. Tirado Mejía explica más explícitamente la diferenciación entre los términos que suscitaron el conflicto en cuestión:

mientras la utilidad pública es en beneficio de la comunidad, el interés social lo puede ser para una clase social. Por ejemplo, en aras del interés social, se puede expropiar no sólo para el beneficio de una comunidad como podría ser la expropiación para construir una carretera, sino en favor de una clase o un sector social desprotegido, por ejemplo para una reforma agraria<sup>192</sup>.

---

<sup>186</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.312.

<sup>187</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.284.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p.359

<sup>189</sup> *Ibid.*, p.362-363,371.

<sup>190</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.344.

<sup>191</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. Op. cit., p.143.

<sup>192</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.344.

López Pumarejo y sus colaboradores más cercanos eran sin duda conscientes de las implicaciones que conllevaba la introducción del concepto de interés social en el marco de una efectiva aplicación de los derechos sociales. Con relación a este particular T.H. Marshall anota:

Las aspiraciones cuya legitimidad se acepta oficialmente no son objetivos que haya que cumplir en cada caso concreto, sino que se convierten en los detalles de un diseño de vida en comunidad. La obligación del Estado es para con toda la sociedad, cuyos problemas se reparan en el parlamento o en un concejo (sic.) municipal, y no para los ciudadanos individuales, cuyas reparaciones están adscritas a un tribunal de justicia<sup>193</sup>.

De manera específica en lo tocante al aspecto del intervencionismo de Estado, la oposición conservadora fue especialmente dura también frente al establecimiento -en virtud de la Reforma constitucional de 1936-, de la intervención sobre la explotación industrial, la instauración de la racionalización estatal sobre la producción distribución y consumo de las riquezas, y la declaratoria explícita de la intervención en favor de los trabajadores<sup>194</sup>.

La postura conservadora sostenía la conveniencia de evitar el aumento del proletariado urbano mediante la dedicación por parte de los poderes públicos de una especial atención y recursos al fomento de la agricultura, tal como se formulaba en el Programa del Partido Conservador en 1937<sup>195</sup>. En este punto en particular el conservatismo coincidía enteramente con el liberalismo de derecha, el cual yendo aún más lejos opinaba que la formación de un gran proletariado industrial era un grave peligro para el país por la supuesta proclividad natural de la clase obrera a la revolución social<sup>196</sup>. Los sectores más proclives a la reacción del conservatismo -como el de “los Leopardos” integrado por Augusto Ramírez Moreno, Silvio Villegas, Eliseo Arango, José Camacho Carreño, y Joaquín Fidalgo Hermida<sup>197</sup>-, desconfiaban profundamente de la conveniencia de otorgar demasiadas garantías laborales

---

<sup>193</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.61-62.

<sup>194</sup> República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, artículo 11; citado por Tirado Mejía en: “López...”. Op. cit., p.344.

<sup>195</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.301-302.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p.302.

<sup>197</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.315; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.280,335.

a las clases trabajadoras, como lo manifestaron expresamente en el Congreso al tocarse allí el tema del derecho de huelga en 1937<sup>198</sup>.

En vez del otorgamiento de cauces legales para hacer valer los derechos de las clases trabajadoras, en cabeza de personajes como Laureano Gómez el conservatismo tomaba la vocería de los “elementos distinguidos de la sociedad” y asumía una actitud paternalista en cuyo cumplimiento afirmaba la necesidad de adoptar “todas las iniciativas que la democracia social cristiana preconiza”, considerando lamentable la destrucción de los gremios medievales que en su concepto históricamente habían significado para la humanidad “largos períodos de paz social”. Bajo esta orientación, y siguiendo la doctrina social-católica, básicamente se reconocía el derecho de asociación obrera y “las limitaciones de la jornada de labor”<sup>199</sup>.

Como principios nodales, aparte de asumir que bajo ninguna circunstancia el trabajo debía ser considerado como una mercancía, la posición conservadora establecía

que la propiedad privada era un derecho natural que impone deberes sociales; que debían reglamentarse la huelga, el lock out y los sindicatos para prevenir los abusos; que el Estado debía procurar que ‘el monto del salario de los obreros sea por lo menos el mínimo necesario para asegurarles un nivel de subsistencia digno del hombre’; que el Estado debía procurar, ‘en lo posible’, la defensa del pequeño agricultor contra la quiebra y que debía existir ‘un modesto patrimonio familiar libre de embargo y exento de gravámenes’, debía fomentarse la agricultura ‘con el fin de evitar el aumento del proletariado’. Se proclamaba, en fin, que no se trataba de un programa partidista de acción política sino de ‘un sencillo plan de defensa social contra la invasión comunista’<sup>200</sup>.

Cabe anotar que en concepto de Daniel Pécaut la radicalización conservadora desencadenada a partir de 1935 no se habría dirigido sino accesoriamente contra las reformas económicas y sociales del gobierno lopista -contra las cuales versaba en lo básico

<sup>198</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.302.

<sup>199</sup> Programa del Directorio Nacional Conservador, suscrito por Pedro J. Berrío, Laureano Gómez, y, Miguel Jiménez López, 1937. Citado por Tirado Mejía, en: *Ibid.*, p.303.

<sup>200</sup> Directorio del Partido Conservador de Colombia, Programa de los postulados de acción económica y social del partido, 1937. Citado por Tirado Mejía en: *Ibid.*, p.304-305.

el descontento del liberalismo de derecha-, sino más bien se habría tratado “de una reacción contra el proceso de secularización política. Reacción intensa y popular, que toma ya, desde cierto punto de vista, el aspecto de una posible sublevación en masa contra un régimen que, al querer remover los fundamentos del orden político no puede sino parecer desprovisto de legitimidad a los ojos de numerosos conservadores”<sup>201</sup>.

#### **2.1.4 Una única alternativa. Intervencionismo en Colombia contra viento y marea**

Finalizada la Hegemonía conservadora -y a pesar de que como se ha anotado más arriba Olaya Herrera nunca se destacó por ser un ferviente partidario del intervencionismo de Estado-, en su gobierno no tuvo más remedio que apelar a él cuando se vio precisado a enfrentar las consecuencias de la crisis mundial de 1929, a la cual respondió en lo interno “con las célebres disposiciones sobre moratoria en los pagos [a nivel interno] que marcan un hito importante en el camino del intervencionismo estatal en Colombia”, en tanto que en lo exterior, “trató de mantener hasta el máximo el pago de la deuda externa, aún a costa de graves limitaciones interiores, como el cierre de escuelas y hospitales o el retraso en el pago de maestros y funcionarios”<sup>202</sup>.

A pesar del disgusto del conservatismo –que de cualquier modo se sumaba a la postura adoptada por el ala de derecha del liberalismo-, y a pesar de haberse reducido el ritmo de aplicación de las reformas de corte socializante desde la primera administración de López debido al fuerte antagonismo político, como se ha visto más arriba el gobierno de Santos se vio obligado a mantener el intervencionismo de Estado. Las consecuencias de la crisis de 1930 se continuarían sintiendo durante buena parte del período de la República liberal, y bajo tales circunstancias aunque el Estado siempre quiso cumplir con los compromisos adquiridos, asuntos como la moratoria externa por ejemplo continuaron siendo graves problemas que todavía no habían podido ser resueltos hacia 1939 durante el gobierno de Santos<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.275.

<sup>202</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.261.

<sup>203</sup> Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.367.

También López en su segunda administración se vería precisado a continuar en la misma línea, ahora básicamente para afrontar la situación económica derivada de la conflagración mundial de la época –la Segunda Guerra Mundial-, prolongándose así las malquerencias de la oposición para con las orientaciones de dicho gobierno:

Para 1942, el cupo marítimo de importaciones se redujo considerablemente, descendió la exportación de petróleo y de café, y los precios de los artículos de consumo sufrieron un alza sensible. Tal situación indujo a la expedición de la ley 45 de ese año, destinada a obtener recursos extraordinarios. Mediante ella se autorizó al gobierno para emitir bonos de deuda pública interna hasta por 60 millones de pesos, denominados bonos de defensa económica nacional, destinados a saldar el déficit de dicho año, atender las apropiaciones presupuestales correspondientes a los departamentos, intendencias comisarías y municipios. Además, impuso un recargo del 50% en las liquidaciones del impuesto sobre la renta y complementarios de los años 1942 y 1943, gravamen que sustituyó en importancia al de aduanas en la conformación del presupuesto de ingresos. También, suprimió el impuesto sobre las ventas y estableció otro gravamen del 5% del valor de las ventas que hicieran las fábricas de cervezas. Y a las cajas de ahorros y a las compañías de seguros se las sometió a un régimen de ahorro obligatorio, mediante la compra de tales bonos, medidas éstas intervencionistas y tributaristas que generaron la inconformidad de industriales y contribuyentes, pero que eran de necesaria aplicación. De igual manera, estas medidas produjeron pronto una favorable balanza de pagos y de cambios, un aumento considerable del medio circulante y del costo de vida, situación que condujo a la expedición de la ley 7ª. de 1943, de intervencionismo estatal, en desarrollo de la cual se reglamentó la bolsa de valores, se estableció el control de cambios y de precios sobre artículos de primera necesidad - creando la Interventoría de Precios-, y el control de arrendamientos de habitaciones y locales urbanos; se decretó la prima móvil sobre las asignaciones de los empleados nacionales; el control de mercados municipales sobre productos agrícolas; se fomentó la producción de artículos alimenticios, creando para el efecto en la Caja de Crédito Agrario una Sección de Fomento Agrícola; y se creó la Comisión de Defensa Económica Nacional encargada de encauzar la producción, regular la importación y exportación de materias primas y preparar proyectos de orden financiero.

Otras leyes económicas se expidieron en este período. En 1943, la ley 1ª autorizó a las capitales de departamento y municipios con más de 25.000 habitantes para aplicar el impuesto de valorización; con la 52 se modificó la tarifa de aduanas para proteger algunas

industrias nacionales [...]

Con estas medidas la industria nacional tomó un gran impulso a partir de 1945, promovido además por las dificultades del comercio exterior y la inversión de capital. La producción de ácido sulfúrico y clorhídrico, de cervezas y gaseosas, grasas vegetales, productos lácteos, drogas, cemento, pinturas, paños, calzado y otros artículos, se multiplicó en esa época de manera ostensible<sup>204</sup>.

Con excepción de la posición conservadora, o de la asumida por las franjas liberales de derecha -comerciantes, industriales y latifundistas coaligados que combatían con vehemencia todavía en 1943 el giro republicano hacia la democracia intervencionista<sup>205</sup>, bien desde el punto de equilibrio sugerido por López Pumarejo en su primera administración –que se hizo aún menos socializante durante su segundo paso por la presidencia-, bien desde la perspectiva del progresismo liberal “de izquierda”, o bien desde la percepción del Partido Comunista, los giros de la economía, la sociedad y la política mundial evidenciaban la innegable la presencia de serias falencias en el devenir nacional que parecían susceptibles de ser combatidas mediante la aplicación del intervencionismo de Estado.

A manera de compendio sobre el tema que se viene tratando puede anotarse aquí lo siguiente: en un balance de las fallas administrativas del Estado encontradas por López Pumarejo en 1935 citado por Álvaro Tirado Mejía puede apreciarse claramente cómo dichas falencias obligaban a adelantar una verdadera reforma administrativa. Conforme en su momento lo apreció el presidente López, en la Colombia de aquellos días aún no existía un censo para conocer con exactitud el número y condición de los habitantes, ni tampoco datos fidedignos sobre la producción y el consumo, ni sobre la balanza de pagos. Como el Estado carecía de órganos eficientes para ejercer las facultades que le asignaba la Constitución se encontraba imposibilitado para “comprometerse a recargar con nuevas funciones un servicio administrativo tan defectuoso”<sup>206</sup>. Resultaba imperativo por tanto transformar de manera radical la administración en todos sus campos, empezando por el de su orientación. Aunque el Estado era reconocido ya en ese entonces como

---

<sup>204</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.383-386; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.285,290-291,294.

<sup>205</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.374, 384; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.242,245.

<sup>206</sup> Alfonso López Pumarejo. Citado por Tirado Mejía en: *Aspectos...* Op. cit., p.19.

intervencionista<sup>207</sup>, no tenía “manera de intervenir eficazmente” porque el aparato administrativo estaba lleno de deficiencias y porque carecía “de una tradición siquiera corta de investigación sobre las circunstancias nacionales”<sup>208</sup>.

Como ha podido verse, hacia 1943 el Estado todavía marchaba en pos de corregir la situación mediante la aplicación del intervencionismo contando con la aquiescencia de algunos sectores de la política nacional, pero también con la férrea oposición de otros. Queriéndolo o no la obligatoriedad del cambio había sido reclamada a gritos por el contexto económico, social y político planteado por los aires traídos por la década de 1930<sup>209</sup>.

Pero las cosas cambiarían de nuevo. Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial la desregulación estatal sobreviene rápida y vigorosamente, pues con ella desapareció buena parte de las consideraciones que habían hecho necesaria la aplicación de la intervención, aceptada hasta entonces a regañadientes por las élites nacionales “a título de expediente provisional”. Al decir de Pécaut entendiendo que la intervención del Estado les ha proporcionado ya los instrumentos de que carecían para reforzar su organización y liderazgo en la gestión de su campo de acción, los representantes de los diversos sectores de intereses económicos se aprestaron entonces a exigir el restablecimiento del modelo liberal de desarrollo, aún antes del término de la guerra<sup>210</sup>. El Estado adoptó ciertamente tal

---

<sup>207</sup> “Para curarse en salud en momentos en que la oposición a la intervención arreciaba (Federación de Cafeteros, Ferrocarril de Santa Marta, etc.), por un sector de sus copartidarios en el Congreso, y por la oposición conservadora, López retrotraía al gobierno compartido de Olaya Herrera [con el partido conservador] el origen de la política de intervención [dice Tirado Mejía]. [Mientras que en palabras del propio López:] ‘El liberalismo intervencionista entró en acción activa desde el propio momento en que tomó posesión de su cargo el presidente Olaya Herrera. La transmisión de mando marcó el fin del *laissez faire* en Colombia, tal como lo practicaba el partido conservador y lo aceptaba hasta entonces el partido liberal’, y agregaba [López] que en las facultades extraordinarias dadas al ejecutivo en 1931, había que buscar los antecedentes de su política intervencionista”. Ibid., p.78-79. Cabe resaltar que los hallazgos empíricos sobre la documentación examinada para la elaboración del presente trabajo confirman lo que acaba de anotarse.

<sup>208</sup> Alfonso López Pumarejo. Citado por Tirado Mejía en: Ibid., p.19

<sup>209</sup> Ha de consignarse en este punto no obstante, que para entonces se pensaba en un intervencionismo menos radical, diferente del puesto en marcha con la Reforma constitucional de 1936, pues mientras ésta “fue básicamente de declaración de principios intervencionistas y de función social del Estado, de la propiedad y del trabajo, y sobre la libertad de enseñanza y de cultos, la de 1945 [impulsada por el ejecutivo la segunda administración de López Pumarejo y elevada a la categoría de ley con el nombre de Acto legislativo No.1 de dicho año] tuvo un carácter operativo y de organización administrativa, legislativa y jurisdiccional”. Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.387-388. Sobre la inevitabilidad de poner en práctica el intervencionismo de Estado en el contexto de la primera mitad del siglo XX consúltese además: Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.70.

<sup>210</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.285,288,292-293,302.

medida a partir de ese momento, dedicándose a propiciar la consolidación del modelo liberal de desarrollo<sup>211</sup>.

Tras haber sacado el mejor partido del aparato intervencionista y una vez desembarazadas de él, las élites socioeconómicas asumieron entonces la co-gestión del modelo liberal de desarrollo. Según la tesis de Pécaut desde esa posición se verían abocadas también a atender el problema de lo social, pero ahora sin el mismo grado de participación del Estado sobre la materia<sup>212</sup>.

Para este autor es precisamente a partir de ese momento cuando comienza a reflejarse la pérdida de las posiciones adquiridas tras arduas luchas por quienes habían recibido “las insignias de la ciudadanía social en 1936”<sup>213</sup>, afirmación quizás demasiado categórica en la medida en que no reconoce la presencia de múltiples e inobjetable matices.

Como fuere, por sobre todas las dificultades, desde el Estado orientado por el régimen liberal se procuró -y en gran medida se consiguió, aunque obviamente en mayor grado durante unas administraciones que en otras- transformar el legado de la Hegemonía conservadora de modo que la intervención estatal actuara con eficacia sobre diversos aspectos del devenir nacional, tales como la política económica, la educación y la sanidad públicas, las relaciones exteriores, la defensa de las fronteras nacionales y el orden público interno, así como sobre la preparación técnica de los funcionarios administradores del Estado<sup>214</sup>. Por ilustrar adecuadamente la magnitud del cambio cabe señalar que para

---

<sup>211</sup> Ibid., p.292-303,328.

<sup>212</sup> Ibid., p.352.

<sup>213</sup> Ibid., p.353.

<sup>214</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.18-19. En aras de la justicia no puede dejar de mencionarse aquí, no obstante, que en las postrimerías de la misma Hegemonía conservadora se habían tomado ya algunas medidas que inequívocamente constituían una aplicación del intervencionismo de Estado. Así, unos cuantos jóvenes dirigentes conservadores habían hecho públicos ciertos aspectos del problema agrario, y el análisis que efectuó al respecto en el Ministerio de Industrias Francisco José Chaux, que constituyó la base esencial de la ley 200 de 1936 o “ley de tierras”, se inició desde la última parte del gobierno conservador de Abadía Méndez para ser continuado luego durante la administración liberal de Olaya Herrera. *Anales del Senado*, No.64, miércoles 7 de octubre de 1936, p.851-855; véase además: Ibid., p.34-35; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.182,184. En apoyo de lo antedicho y citando a José Ocampo, Tirado Mejía también reconoce como de insalvable mención las siguientes iniciativas legislativas impulsadas gracias a la influencia conservadora: el impuesto sobre la renta de 1918 discutido nuevamente en 1921, la consagración de la restricción en la producción y consumo de bebidas alcohólicas mediante Acto legislativo No.1 de 1921, la reglamentación de

referirse a él hasta Daniel Pécaut, que es bastante escéptico con respecto al impacto real del intervencionismo de Estado sobre la cotidianidad política y social colombiana, habla de una verdadera “ruptura en la continuidad”<sup>215</sup>.

Como se ha expuesto la transformación jurídico-institucional operada en Colombia durante los años de la República liberal fue producto de una intencionalidad política precisa, consistente en reformar la institucionalidad de modo que se propiciara la configuración de una nación viable y moderna<sup>216</sup>. La intencionalidad en cuestión se encontraba sustentada básicamente en el paradigma teórico de la modernización, y en la aplicación práctica de una modalidad técnico-operativa determinada: el intervencionismo de Estado.

Para esta evolución se hizo necesario sin embargo que la intencionalidad política aludida se plasmara inicialmente en la norma, esto es, en la legislación, mediadora insalvable por tanto de todo el proceso.

A continuación se pasará entonces a efectuar una mirada general a la legislación de la época.

## **2.2 Una mirada panorámica a la legislación colombiana de la época. Su aspecto cualitativo**

Una mirada amplia a la legislación producida durante el período que concentra el interés del presente trabajo sugiere que ésta giró básicamente en torno a cuatro grandes núcleos, sobre los cuales se pretendió fundamentar la reestructuración que se consideraba imperativa para el país tomando en cuenta las realidades histórico-estructurales que había experimentado hasta ese entonces, a saber:

El núcleo de las transformaciones en el plano administrativo, el referente al manejo de las relaciones internacionales —en cuyo caso se pretendía que el ingreso de Colombia en la

---

transporte y conducciones de ese mismo año, el ordenamiento bancario con el establecimiento de la Superintendencia del ramo y la constitución del Banco de la República en 1923, y, finalmente, las leyes No. 23 y “de deudas” de 1931. Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.79.

<sup>215</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.5,226.

<sup>216</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.12; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.284.

historia del mundo contemporáneo se propiciase por fin de una vez por todas<sup>217</sup>, el correspondiente a las transformaciones de carácter económico<sup>218</sup>, y quizás el más trascendente por lo inédito que resultaba para el país de aquel entonces, el núcleo de las transformaciones político-sociales.

Cada uno de estos núcleos abarcó a su vez diversos aspectos. Así, el de las transformaciones administrativas –o del orden institucional público<sup>219</sup> comprendió reajustes estructurales a través de la intervención estatal en cuanto a la creación, regulación del funcionamiento y conversión de numerosas entidades tanto públicas como privadas, hecho que recuerda la apreciación de Norbert Elias en el sentido de que la centralización estatal requiere imprescindiblemente de una maquinaria administrativa dotada de los conocimientos y los recursos técnicos adecuados<sup>220</sup>. Quizás en primer término deba mencionarse el gran interés demostrado por el Estado durante la época en el sentido de adelantar las acciones pertinentes para concentrar crecientemente en sus manos y para modernizar el monopolio de la fuerza policial y militar, en especial durante la administración Santos<sup>221</sup>.

Paralelamente, y sólo por citar unas cuantas entre las muchas instituciones estatales que experimentaron transformaciones significativas durante los años de la República liberal, han de mencionarse aquí varias tan importantes como la Caja Colombiana de Ahorros, el Banco Agrícola Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario e Industrial<sup>222</sup>, el Consejo de Economía Nacional, el Instituto Nacional de Abastecimientos<sup>223</sup>, el Instituto Colombiano

---

<sup>217</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.370-371.

<sup>218</sup> De alguna manera la percepción de la necesidad de efectuar transformaciones en el manejo de las relaciones internacionales se encontraba vinculada con el imperativo de realizar transformaciones simultáneas en el orden económico interno, pues tal como anota Hobsbawm para la época se concebía como una parte muy importante de las funciones de la nación-Estado “la de constituir una ‘economía nacional’ limitada territorialmente, que formaba una pieza de construcción en la más amplia ‘economía mundial’ ”. Hobsbawm, Eric. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Crítica, 2000, p.191.

<sup>219</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.370-371.

<sup>220</sup> Elias, Norbert. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.318-319,345.

<sup>221</sup> Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.361,371.

<sup>222</sup> Véase: Latorre Rueda, Mario. “1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.293.

<sup>223</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.384.

de Seguros Sociales<sup>224</sup>, el Instituto de Crédito Territorial, la Compañía Nacional de Navegación, la Flota Mercante Grancolombiana<sup>225</sup>, el Instituto de Fomento Industrial<sup>226</sup>, el Ministerio de Agricultura y Comercio, y, el Departamento Nacional de Higiene y Asistencia Pública.

También sufrieron profundas transformaciones diversos ministerios, entre las cuales cabe destacar la experimentada por la cartera de Hacienda durante el mandato de Eduardo Santos<sup>227</sup>. Durante la segunda administración de López Pumarejo se adelantaron así mismo varias reformas a diversas entidades del Estado, siendo merecedoras de especial mención la operada con respecto a la conformación y funcionamiento del Senado de la república – sobre la elección de sus miembros y su reglamento interno<sup>228</sup>–; los cambios en el ejecutivo orientados a delegar en organismos especiales la dirección técnica de los negocios de su competencia (departamentos administrativos para la atención técnica de los asuntos públicos con igual jerarquía que los ministerios); las modificaciones realizadas a la Contraloría General de la República; las efectuadas a las Asambleas Departamentales (en virtud de las cuales perdieron la atribución de elegir senadores) y adicionalmente, las ejecutadas con relación a la organización y funcionamiento de la justicia, del Consejo de Estado, y de los tribunales administrativos<sup>229</sup>.

Con respecto a las instituciones privadas que fueron objeto de la intervención estatal durante los años de la República liberal, ha de mencionarse aquí la creación de diversas Cooperativas, Sociedades Anónimas, y Cámaras de Comercio.

En lo concerniente a la gestión en el plano de las relaciones internacionales puede anotarse que durante el período estudiado el Estado colombiano se preocupó por estrechar sus vínculos con diversos Estados extranjeros al suscribir múltiples convenios del más variado

---

<sup>224</sup> Ibid., p.391

<sup>225</sup> Esta última creada durante el primer gobierno de Alberto Lleras Camargo. Ibid., p.393

<sup>226</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.291.

<sup>227</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.367-368.

<sup>228</sup> Véase: República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, título X, artículo 97.

<sup>229</sup> Algunos de estos últimos cambios se adelantaron en cumplimiento de la Reforma constitucional de 1945, la cual fue impulsada por el ejecutivo. Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.379,387-388.

tipo, pactos atinentes -según los diversos casos- a aspectos tanto sociales y políticos como económicos y culturales. El fomento de la solidaridad continental, y sobre todo el estrechamiento de los vínculos con los Estados Unidos –en especial en el contexto de la Segunda Guerra Mundial- fueron sin duda prioritarios para los gobiernos de la época. También la definición y demarcación de las fronteras nacionales, así como el ejercicio efectivo de la soberanía sobre el territorio colombiano constituyeron aspectos igualmente relevantes durante aquellos años<sup>230</sup>.

El núcleo de las transformaciones económicas consideró por su parte, en primera instancia, el aspecto de la reforma legislativa al reformularse el papel del Estado como mediador, conductor y garante en el contexto del complicado contrapunto entre lo privado y lo público, más concretamente en los momentos en que se debatió reciamente sobre el interés social de la propiedad<sup>231</sup>.

El aspecto de la planeación económica en aras de un país moderno, próspero y con un claro porvenir también hizo parte de las preocupaciones esenciales de quienes legislaron por aquellos días. Resulta además imperioso destacar el afán por consolidar un aparato fiscal verdaderamente operativo y eficaz, que mediante el aflujo de rentas garantizase al Estado la posibilidad real de llevar a efecto el conjunto de los planes contemplados para la modernización nacional. El Estado colombiano experimentaba serias falencias fiscales aún a mediados de la década de 1930<sup>232</sup>, problema ante el cual las oficinas de aduanas e impuestos nacionales concentraron la mayor atención de parte de los encargados del manejo de la cosa pública.

Desde la perspectiva postulada por Norbert Elias tal atención estaría dando a entender que el Estado central comprendió oportunamente que del grado de complejidad alcanzado por la economía, y por supuesto por la división social del trabajo, dependería el nivel de dominación efectiva que pudiera ejercer sobre el territorio nacional. En esta lógica, la

---

<sup>230</sup> Véase: Latorre Rueda, Mario. Op. cit., p.291-296; Arciniegas, Germán. “Aspectos...”. Op. cit., p.301-303; Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.307-308, 333-334; Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.366; Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.374,379,386-387,393.

<sup>231</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.339.

<sup>232</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.185.

relación básica establece que a mayor complejidad de la economía habrá de sobrevenir un crecimiento productivo que derivará consecuentemente en una mayor disposición de los recursos necesarios para el ejercicio del control estatal, tanto en virtud de la positiva existencia de los mismos como del acceso a ellos mediante un adecuado funcionamiento del andamiaje fiscal<sup>233</sup>.

Complementariamente, y como podrá apreciarse en detalle al tratar el tema en las páginas venideras, el fomento a los sectores industrial, agrícola y minero mereció sin duda las mayores consideraciones de parte del Estado central, materia que exige la inmediata mención del especial impulso recibido -entre otras- por la industria manufacturera, así como por las del ganado, el banano, el café y el cacao, el petróleo, el carbón y las esmeraldas.

Ante los ojos tanto del ejecutivo como de los legisladores, la dotación con obras infraestructurales de envergadura como hidroeléctricas, puertos, aeródromos y una eficiente red vial constituyó asimismo un requisito de primera línea si se pretendía sacar al país del anquilosamiento económico del pasado, lo que igualmente podría afirmarse al pensar en obras básicas de saneamiento e higiene pública como acueductos y alcantarillados. Ilustrativa de tal empeño resulta sin duda la disposición contenida en la Reforma constitucional de 1936 o Acto legislativo No. 1 de ese año, por la cual se establece de manera expresa en la Carta magna la potestad del Congreso de “decretar las obras públicas que hayan de empezarse o continuarse”<sup>234</sup>.

Obviamente desde dicha instancia también se tomó en cuenta la necesidad de contribuir a la salud mediante el establecimiento de centros hospitalarios, y a la educación mediante la constitución de múltiples instituciones dedicadas a la enseñanza formal o de tipo práctico-técnico. Con respecto a la educación primaria cabe resaltar que el período presidencial de Santos fue sin duda un momento sumamente importante en cuanto a la alfabetización y a la construcción de escuelas. Algunas entidades culturales como el Museo Colonial, la

---

<sup>233</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.276-278, 313,315,386.

<sup>234</sup> República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, título IV, artículo 69, numeral 16.

Academia de Historia, o la Radiodifusora Nacional, -fundada sólo entonces-, también fueron objeto de un apoyo especial por parte de dicha administración<sup>235</sup>.

El núcleo de las transformaciones político-sociales implicó por su lado a manera de grandes líneas de acción –aunque de hecho a algunas se les haya concedido mayor relevancia que a otras-, un marcado interés por optimizar la capacidad de planificación estatal en cuanto al manejo y la racionalización de recursos indisolublemente ligados con el aspecto social –rasgo que en concepto de Norbert Elías resulta distintivo de toda administración que en verdad sea una administración pública<sup>236</sup>-.

Implicó igualmente un gran empeño estatal por efectuar modificaciones oportunas a la legislación para hacerla más efectiva como mediadora de la cotidianidad social y política, pero, fundamentalmente, por garantizar en el ámbito de la ciudadanía el advenimiento y la observancia de una serie de derechos civiles, políticos y sociales -en especial laborales- además de otros que podrían caracterizarse como de género -aunque entre éstos no se contó todavía con el reconocimiento de la ciudadanía de la mujer colombiana-<sup>237</sup>. En aras de la precisión y citando a T.H. Marshall, ha de recordarse aquí que en el contexto de la época con la observancia de los derechos ciudadanos, o mejor, de la ciudadanía fincada en el reconocimiento de la igualdad y de la pertenencia plena a una comunidad, no se pretendía atender contra la desigualdad inherente al sistema de clases, sino que más bien se la aceptaba de manera tácita<sup>238</sup>.

En suma, podría decirse que el conjunto de intereses del Estado colombiano que quedó plasmado en la legislación durante los años de la República liberal, constituye sin duda el reflejo de las concepciones, las pretensiones y el accionar de unas élites que mantuvieron como norte -en palabras de Alfonso López Pumarejo-, el objetivo de “renovar las instituciones que fueran moldes insuficientes para una nación más desarrollada y compleja”<sup>239</sup>.

<sup>235</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.370.

<sup>236</sup> Elías, Norbert. Op. cit., p.353; véase además: Tilly, Charles. Op. cit., p.90.

<sup>237</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.425.

<sup>238</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.20-21.

<sup>239</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.12; véase además : Pécaut, Daniel. Op. cit., p.284.

Anota Daniel Pécaut que inequívocamente el proceso fue acometido desde el Estado siguiendo los postulados del liberalismo económico, mediante la modalidad concreta del intervencionismo de Estado. Aunque a primera vista ideología liberal e intervencionismo puedan parecer incongruentes, según este autor se apeló al intervencionismo porque el Estado identificó en él una “tabla salvadora de la sociedad” que proporcionaba un factor unificador o “especie de lugar común” en el que cada cual podía reconocer su pertenencia<sup>240</sup>. Se inauguraba de ese modo, al menos a ojos de quienes en aquella época presenciaron los acontecimientos, “el punto de partida de una nueva relación entre sociedad y Estado”, o en otras palabras, un nuevo pacto social<sup>241</sup>.

### **2.3 Valoración cuantitativa de la legislación considerada**

A continuación se incluyen algunas cifras que proporcionan una idea global sobre la legislación producida durante el período clásico de la República liberal, en relación con la parte de ella tomada como muestra para la elaboración del presente trabajo.

---

<sup>240</sup> Ibid., p.182.

<sup>241</sup> Ibid., p.185.

TABLA 1

<b>LEGISLACIÓN COLOMBIANA ENTRE 1931 y 1944</b> <b>DISCRIMINADA POR TOTAL DE LEYES EMITIDAS ANUALMENTE,</b> <b>NÚMERO DE LEYES CONSIDERADAS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE</b> <b>TRABAJO, Y VALOR PORCENTUAL DE ÉSTAS SOBRE EL TOTAL</b> <b>GENERAL</b>			
Año	Total de leyes emitidas por el Congreso de la República	No. de leyes consideradas en este trabajo	Porcentaje de leyes consideradas sobre el total de leyes emitidas
1931	95	67	70.53%
1932	41	15	33.59%
1933	53	21	39.62%
1934	14	6	42.86%
1935	89	24	26.97%
1936	205	89	43.41%
1937	143	55	38.46%
1938	267	102	38.20%
1939	94	43	45.74%
1940	115	29	25.22%
1941	167	53	31.74%
1942	70	14	20.00%
1943	123	24	19.51%
1944	107	27	25.23%
Total	1476	569	38.55%

Fuente: Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias, Bogotá, Imprenta Nacional, años 1931 a 1944.

Si bien los porcentajes presentados en la tabla 1 indican que la legislación considerada para la elaboración de este trabajo nunca superó el 50% del total de la legislación producida, tras ello se esconde otra verdad altamente significativa consistente en que gran parte de la legislación –con frecuencia la mayor- correspondía a asuntos no relacionados con la modernización del país, y que por tanto se enfocaba a cuestiones muy diversas que no pueden encuadrarse en los núcleos temáticos que concentran el interés del presente trabajo. Así por ejemplo una gran parte del total general de la legislación producida tuvo que ver con la provisión de cargos oficiales mediante los respectivos nombramientos, con el trámite usual para el restablecimiento de los derechos políticos de quienes habían purgado condenas en la cárcel, con la declaratoria y celebración de efemérides patrióticas, con la exaltación de la memoria hombres públicos en razón de su accionar cívico, con la correspondiente financiación de estatuas y monumentos, etc.

Con todo, como contrapartida, salta a la vista el hecho de que aproximadamente un 38.55% del total de la legislación producida durante la época sí se encontró relacionado en diverso grado con el tema de la modernización del país.

Como dato interesante relacionado con la notable cantidad de la legislación producida entre 1936 y 1938 frente al resto de la República liberal, cabe registrar el siguiente comentario de Álvaro Tirado Mejía:

El parlamento de ese período es, probablemente, el que más ha laborado en la historia de Colombia y sus resultados legislativos fueron prolíficos y serios. Urgido por el gobierno, dedicó su labor a encarar aspectos tales como la reforma tributaria, la reforma educativa, el Protocolo de Río, el tratado de comercio con los Estados Unidos, el Código penal (Ley 95 de 1936) y el Código de procedimiento penal (Ley 94 de 1938), las reformas civiles, el régimen de tierras, etc.<sup>242</sup>.

Según puede apreciarse en la tabla 1 cuantitativamente se evidencia, de hecho, una ardua labor.

---

<sup>242</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.342.

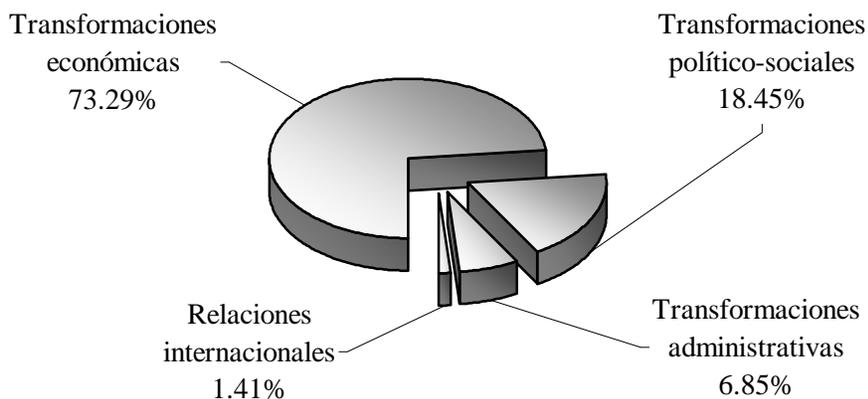
TABLA 2

**LEGISLACIÓN COLOMBIANA ENTRE 1931 y 1944 CONSIDERADA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO DISCRIMINADA ANUALMENTE POR NÚCLEOS TEMÁTICOS Y CANTIDAD**

Años	Transformaciones político - sociales	Transformaciones económicas	Transformaciones administrativas	Relaciones Internacionales
1931	17	40	10	0
1932	4	9	2	0
1933	4	15	2	0
1934	3	2	1	0
1935	6	15	3	1
1936	23	61	1	3
1937	4	50	0	1
1938	9	88	5	0
1939	9	28	3	3
1940	5	23	1	0
1941	4	46	3	0
1942	6	8	0	0
1943	6	13	5	0
1944	5	19	3	0
Total	105	417	39	8

Fuente: Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias, Bogotá, Imprenta Nacional, años 1931 a 1944.

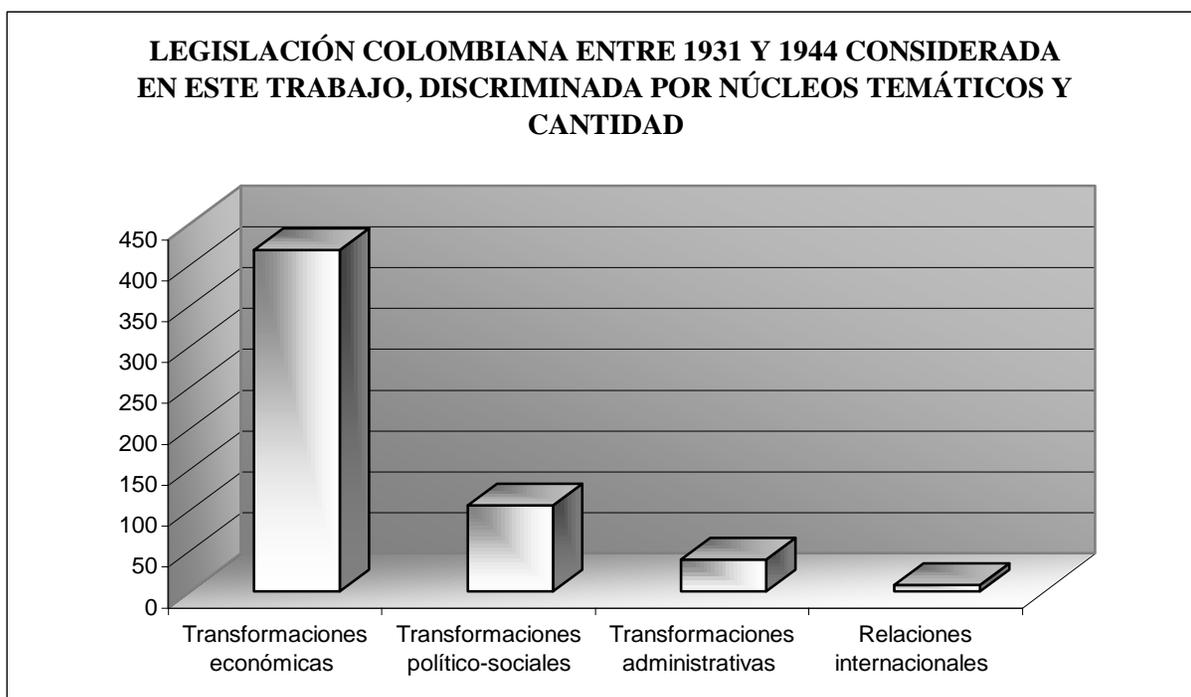
**LEGISLACIÓN COLOMBIANA ENTRE 1931 Y 1944 CONSIDERADA EN ESTE TRABAJO, DISCRIMINADA POR NÚCLEOS TEMÁTICOS CON SU RESPECTIVO VALOR PORCENTUAL**



**Gráfico 1. Legislación colombiana entre 1931 y 1944 considerada en este trabajo, discriminada por núcleos temáticos con su respectivo valor porcentual.**

Fuente: Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias, Bogotá, Imprenta Nacional, años 1931 a 1944.

Al considerar la información contenida tanto en la tabla 2 como en el gráfico 1, debe tomarse en cuenta que varias leyes específicas que allí se cuentan presentan la particularidad de corresponder no sólo a la categoría en la que fueron clasificadas, sino a otra o a otras más de manera simultánea, caso en el que se optó por incluirlas en las categorías correspondientes a aquellos núcleos temáticos en los que el presente trabajo concentra su mayor interés, a saber, el núcleo de las transformaciones económicas y el núcleo de las transformaciones político sociales. Básicamente las leyes concernientes a las relaciones internacionales tienden a presentar la particularidad descrita por estar orientadas, tanto en la retórica como en su eventual aplicación práctica, a repercutir sobre los ámbitos de las transformaciones económicas y de las transformaciones político-sociales. Por ello en cada caso particular se valoró detenidamente su inclusión como parte constitutiva de dichos núcleos.



**Gráfico 2. Legislación colombiana entre 1931 y 1944 considerada en este trabajo, discriminada por núcleos temáticos y cantidad.**

Fuente: Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias, Bogotá, Imprenta Nacional, años de 1931 a 1944.

Con respecto a la tabla 2 y al gráfico 2 ha de anotarse aquí que, en contra de la ecuación que erradamente sugiere que a mayor número de leyes mayor importancia de este o aquel núcleo temático, puede aseverarse que el impacto generado por la legislación depende más de lo estipulado por las leyes, esto es, de la trascendencia y el alcance de las disposiciones en ellas contenidas, que de la cantidad de leyes expedidas. Aunque la preponderancia cuantitativa de las leyes orientadas a consumir transformaciones económicas es evidentemente abrumadora con respecto a los demás núcleos temáticos, no puede perderse de vista que cualitativamente muchas de dichas leyes revisten una importancia apenas relativa (por ejemplo leyes que ordenan la pavimentación de una calle en determinada localidad). Esto frente a otras leyes que aunque suman una menor cantidad afectan de manera profunda y decisiva toda la esfera nacional instaurando reglamentaciones generales (por poner un ejemplo del tipo de la ley que establece un Plan nacional de vías). Así mismo, pensando en los demás núcleos temáticos resulta claro que cuantitativamente cuentan con menos leyes que el núcleo de las transformaciones económicas, situación que de algún modo se compensa si se piensa en términos de la importancia cualitativa. Esto sucede por ejemplo al observar el escaso número de leyes referidas al núcleo temático de las relaciones internacionales, las cuales sin embargo constituyeron en la época leyes de indudable trascendencia para el devenir nacional.

### 3. TERCER CAPÍTULO

#### ORIENTACIÓN GENERAL DE LA LEGISLACIÓN DOTADA DE SENTIDO MODERNIZADOR-INTERVENTOR DEL ESTADO EN LOS ÁMBITOS DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL, EL CONTROL ADMINISTRATIVO-FISCAL, LA DINAMIZACIÓN ECONÓMICA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN SOCIO-LABORAL

##### 3.1 EJE 1: INTEGRACIÓN TERRITORIAL

###### 3.1.1 El proyecto de integración socio-territorial durante la República liberal

Para autores como Gil Delannoi la imposición deliberada de criterios territoriales es connatural al Estado<sup>243</sup>. En el mismo sentido, a juzgar por las apreciaciones teóricas efectuadas por Norbert Elias sobre la materia, la cuestión territorial, la comunicación entre territorios o dominios que responden a un mismo poder siempre ha sido –y aún hoy continúa siendo- un importante asunto de Estado y de relación entre los Estados que eventualmente puedan verse afectados por casos concretos concernientes a este particular<sup>244</sup>.

Según anota refiriéndose a la Edad Contemporánea o era de la conformación y consolidación de los Estados modernos en Occidente, la acumulación de propiedad territorial y el aumento del poderío militar y económico no pueden pensarse de manera desligada sino como un mismo todo<sup>245</sup>. De ahí que el afán por la integración territorial haya sido un punto en el que los Estados han tendido a focalizar su atención desde la época de la conformación de los primeros Estados occidentales<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> Delannoi, Gil. “La teoría de la nación y sus ambivalencias”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). *Teorías del nacionalismo*. Barcelona, Paidós, 1993, p.16.

<sup>244</sup> Elias, Norbert. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.334-335; véase además: Hobsbawm, Eric. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Crítica, 2000, p.41.

<sup>245</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.336. Max Weber comparte el mismo punto de vista sobre el particular. Véase: Weber, Max. *El político y el científico*. Barcelona, Altaya, 1995, p.83.

<sup>246</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.336.

Para este autor el empeño por organizar la territorialidad y por integrar diversas zonas periféricas a un control centralizado suele de por sí encontrarse estrechamente relacionado con la estructura económico-social existente. De hecho Elias sostiene la tesis de la unicidad e interdependencia de los procesos de integración territorial, estructura económico-social y control administrativo, estando la interdependencia territorial forzosamente determinada por el grado de complejidad de la estructura económico-social<sup>247</sup>:

Mientras en una sociedad los productos de las propiedades territoriales mayores o menores fueran suficientes para satisfacer las necesidades cotidianas esenciales de los seres humanos, desde la vestimenta hasta la nutrición y el mantenimiento del hogar, mientras la división del trabajo y el intercambio de productos entre grandes distancias estuviera escasamente desarrollado, mientras los caminos fueran malos y los medios de transporte primitivos (y todas éstas no son sino distintas facetas de la misma forma de integración), también sería escasa la interdependencia entre los distintos territorios. Únicamente cuando esta interdependencia aumenta considerablemente pueden establecerse instituciones centrales con competencias para ámbitos más amplios. En un principio, la estructura social, simplemente, no ofrece ninguna oportunidad de establecer tales instituciones<sup>248</sup>.

Páginas después Elias continúa anotando a modo de ilustración sobre el mismo punto:

la interrelación entre las diversas zonas territoriales, la interdependencia entre masas humanas cada vez más grandes [...] son aspectos distintos del mismo proceso social. A su vez el cambio en la forma de dominación y en el aparato de dominación [...] no es más que otra cara de este mismo proceso. [...] la fuerza de las tendencias centrífugas fundamentales en la autarquía local y política, en el contexto de una sociedad de economía predominantemente natural, guarda correspondencia con el grado alcanzado por la autarquía local económica<sup>249</sup>.

Según este autor aparte del tráfico monetario, el tamaño de la territorialidad controlada incide directamente sobre el grado de centralización del poder, puesto que a mayor tamaño

---

<sup>247</sup> Ibid., p.276-278,314.

<sup>248</sup> Ibid., p.276.

<sup>249</sup> Ibid., p.278. Véanse además las páginas 443-444 de la misma obra.

de una propiedad ésta puede reportar mayores beneficios a sus titulares, en especial cuando además de otras formas de explotación –de tipo agrícola, minero, etc.- dichos beneficios provienen del comercio, del tráfico monetario, y de gravámenes fiscales<sup>250</sup>.

Mientras más grandes sean los beneficios generados por la comercialización y la monetarización creciente, mayor será la tendencia a reforzar el más fuerte entre los poderes constituidos, en desmedro de los medianos y los pequeños<sup>251</sup>, pues unos grandes beneficios revertirán, lógicamente, tanto en el mejoramiento de las condiciones de los caminos y los transportes como en el incremento del poder militar y de la acción efectiva que éste pueda garantizar sobre una territorialidad dada<sup>252</sup>.

En el mismo sentido Charles Tilly resalta que el control en la utilización de recursos como capital, trabajo, mercancías, tecnología y dinero, y la paralela delimitación territorial, constituyen síntomas concluyentes de la presencia y el accionar de un verdadero Estado, esto es, de un Estado en toda la extensión de la palabra<sup>253</sup>. Enfatiza en que la positiva existencia de un control central es importante porque integra a la gente en los sistemas de comunicación del propio Estado, identifica el destino de éste con el suyo propio, y la conduce a depender directamente de su control incluso en el ámbito cultural<sup>254</sup>.

De otro lado sin la previa conformación de jurisdicciones territoriales por parte de instituciones centrales, no pueden existir formas jurídicas que medien la convivencia y que aseguren la vigencia de una normatividad o de un derecho con la fuerza suficiente “para garantizar el cumplimiento de los contratos escritos, de la ley escrita y de las decisiones de

---

<sup>250</sup> Ibid., p.313,315. No obstante Elias deja en claro que la integración territorial, el monopolio político de dominación, y cualquier acción del Estado se facilitan cuando los dominios sometidos no son excesivamente extensos -ni tampoco excesivamente reducidos-, sino más bien de tamaño medio, con lo que quiere decir más pequeños que un imperio, pero mayores que una región o una provincia de un país dado. Ibid., p.344.

<sup>251</sup> Ibid., p.314.

<sup>252</sup> Ibid., p.313.

<sup>253</sup> Así los Estados varíen dependiendo de lo bien definidos que sean sus territorios y de cuanto control ejerzan sobre sus fronteras y dentro de ellas, para Tilly es claro que la anotada es una forma por la que puede reconocerse a los Estados que en efecto lo son, y “no linajes, ni bandas, iglesias, corporaciones o algo parecido”. Tilly, Charles. “Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992”, en: *Historia Social* No.15. Madrid, 1993, p.81.

<sup>254</sup> Ibid., p.95.

sus representantes autorizados, incluso cuando alguien se opone a ello”<sup>255</sup>, hecho de capital importancia para el adelanto de cualquier acción de gobierno o encauzadora del devenir social -como la que implicaría, por ejemplo, el adelanto de un proceso modernizador-. Valga anotar que también Hobsbawm concede gran importancia a este punto<sup>256</sup>.

Las preocupaciones y propósitos del Estado colombiano durante el período que concentra el interés del presente trabajo estarían dando cuenta entonces de la presencia y accionar de un Estado “con todas las de la ley”. Se trataría por tanto de una versión de Estado hasta cierto punto inédita en la historia colombiana. De ahí que el presente trabajo haya optado por destacar al unísono la importancia de los procesos de integración territorial, control administrativo-fiscal, dinamización económica e institucionalización socio-laboral en relación con la consolidación del Estado colombiano.

Pensando en las variaciones que implicó el proceso de aplicación del intervencionismo de Estado en Colombia cabe anotar adicionalmente que de seguir los postulados teóricos de Smith, éstos bien podrían complementarse recordando que tal paso –el de la transformación en la orientación administrativa- o dominio de la sociedad por parte del Estado intervencionista efectuado de manera “planificada, ‘mecánica’ e implacable”<sup>257</sup>, suele conllevar la “territorialización” de los planificadores y agentes de la modernización, esto es, de quienes encarnan dicho proceso. En otras palabras esto significaría que en el caso colombiano el desarrollo del proceso modernizador terminó por propiciar -además de unos perfiles de acción estatal inéditos hasta entonces en lo económico, lo social y lo político- incluso una forma territorial novedosa y más adecuada para la acción de la tentativa modernizadora misma –o sea, una Colombia territorialmente moderna-.

---

<sup>255</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.307.

<sup>256</sup> Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.37.

<sup>257</sup> Smith, Anthony. “La ‘legitimación’ dualista, matriz del nacionalismo étnico”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). Op. cit., p.403.

En efecto, considerando la importancia que supone disponer de apropiados sistemas de comunicación, durante el período 1930-1946 el Estado otorgó máxima importancia al cometido de dotar a Colombia de una verdadera red vial nacional, iniciativa que en buena proporción trascendió del simple proyecto al terreno de las realizaciones.

Es verdad que en el pasado el Estado se había apersonado de la construcción de vías con regularidad, hecho ante el cual la novedad estribaba ahora, sin embargo, en que se dedicaba a ello siguiendo un claro sentido integrador de regiones importantes en cuanto al potencial económico en general, muestra fehaciente de un empeño integrador-modernizador del tipo aludido. Más que nunca antes ahora se hacía notorio que el Estado buscaba propiciar la interconexión coherente y eficaz de regiones que consideraba económicamente estratégicas, patentizándose en la legislación de la época un claro afán por poner en contacto a pequeñas localidades con las cabeceras departamentales y a éstas entre sí y con la capital de la república.

Pero además de procurar dotar a Colombia de una infraestructura vial básica esencial para llevar a cabo el proyecto de modernización en el plano económico, el proceso repercutía de manera adicional sobre las esferas de lo social y lo político, pues de suyo, al vincular zonas periféricas y colectividades -hasta entonces más o menos aisladas y dispersas- se ampliaba el alcance del control estatal<sup>258</sup>. Valga anotar que de paso, aparte de romper el aislamiento interior del país, la construcción de carreteras -fuertemente impulsada por el Estado desde la administración de Olaya Herrera- cumplió con el cometido de absorber los brazos desocupados, contribuyendo así a la paz social y la estabilización política<sup>259</sup>.

### **3.1.1.1 Las comunicaciones terrestres en la Colombia de las décadas de 1930 y 1940**

En lo concerniente a las comunicaciones terrestres y de conformidad con lo antedicho, desde el Estado se tendió a privilegiar la construcción de vías troncales o de aquellas que sirvieran como rutas de penetración a zonas muy pobladas pero carentes de fácil acceso,

---

<sup>258</sup> Véase: *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias y extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.189-190.

<sup>259</sup> Véase: Latorre Rueda, Mario. "1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen", en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.293.

que fueran potencialmente colonizables, o que simplemente respondieran a probadas necesidades económicas en las distintas regiones colombianas<sup>260</sup>.

Hacer alusión a la totalidad de las carreteras, caminos y obras anexas del país sería prácticamente imposible, estimación que debido a su gran número también resulta aplicable incluso con respecto a las declaradas “vías nacionales” durante el período estudiado. No obstante resulta factible presentar aquí una muestra suficientemente representativa de las vías que recibieron tal denominación en reconocimiento de su importancia.

#### **3.1.1.1.1 La legislación “marco” para la integración terrestre**

Los derroteros que perfilaron el desenvolvimiento de la tentativa integradora en lo atinente al campo de las comunicaciones terrestres fueron definidos principalmente por lo dispuesto en la ley 88 de 1931, mediante la cual se adoptó el Plan de Carreteras Nacionales<sup>261</sup>.

Se trataba de constituir el eje básico de la estructura vial nacional, para lo cual se preveía la declaratoria de ciertas rutas como “vías nacionales”, luego de lo cual el Estado procedería a prestar la mayor atención e inversión posible sobre ellas en cuanto a planeación y diseño, construcción, y sostenimiento, bien se tratase de carreteras, caminos carreteables, o incluso –si ello fuere del caso-, de simples caminos de herradura.

Según disponía en su artículo 6º la normatividad en cuestión las carreteras cubiertas por el Plan debían cumplir con ciertas condiciones, entre las que pueden contarse el estar conectadas con el sistema vial nacional, no ser paralelas a corta distancia con respecto a los ferrocarriles existentes de modo que no conectaran los mismos puntos ni sirvieran al mismo tráfico atendido de antemano por aquellos, y con preferencia, debían comunicar trayectos ya construidos con poblaciones, estaciones ferroviarias y puertos, tanto fluviales como marítimos, concediendo siempre prelación –según su número de habitantes- a las

---

<sup>260</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias y extraordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.189-190

<sup>261</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.603-609.

poblaciones que hasta entonces no contaran con acceso a carretera alguna. Adicionalmente esta ley observaba que cuando las expectativas de tráfico sobre las carreteras planeadas fueran pequeñas, éstas habrían de cambiarse por caminos carreteables o de herradura.

El Plan contemplaba inicialmente una longitud total de 6.204 km, repartidos en las distintas secciones del país de la siguiente manera: Antioquia: 731km, Atlántico: 100 km, Bolívar: 400 km, Boyacá: 490 km, Caldas: 410 km, Cauca: 405km, Cundinamarca: 457 km, Huila: 340 km, Magdalena: 440 km, Nariño: 428 km, Santander Norte: 338 km, Santander Sur: 488 km, Tolima: 374 km, Valle: 386 km, Intendencia del Chocó: 219 km, Intendencia del Meta: 28 km, Comisaría del Caquetá: 70 km, Comisaría del Putumayo: 100 km. De manera específica, por secciones la red básica incluía inicialmente las siguientes vías:

Troncal Occidental:

Sector Rumichaca-Espino-Pasto

Sector Pasto-Popayán

Sector Popayán-Santander-Cali-Cartago

Sector Cartago-Manizales-Sonsón-Medellín

Sector Medellín-Yarumal-Puerto Valdivia

Sector Chinú-Tolú

Troncal Centro:

Sector Florencia-Garzón Neiva

Sector valledupar-Riohacha

Troncal Oriental:

Sector Girardot-Fusagasugá-Bogotá

Sector Bogotá-Tunja-Pamplona-Cúcuta-Ocaña

Transversales:

Espino-Piedrancha-El Diviso

Barbacoas-Espino-El Diviso

Pasto-La Cocha-Mocoa-Umbría-Puerto Asís

Garzón-La Plata (Huila)-Caloto

Garzón-La Plata-Cali

Neiva-Palermo-Palmira

Bolívar-Patía

Popayán-Guapi (por El Tambo)

Villaviciencio-Bogotá-Cambao-Ibagué

Ibagué-Calarcá-Murillo

Cartago-Nóvita

Cartago-Alcalá

Convenio-Armero-La Dorada

Dabeiba-Cañasgordas-Medellín-Sonsón-Manizales-río Magdalena

Sonsón-La Dorada

Bolívar (Antioquia)-Quibdó  
 Tunja-Vélez-Puerto Berrío  
 Chiquinquirá-Magdalena-Muzo  
 Sogamoso-Cusiana-Cravo  
 Tibaná-Garagoa-Guateque  
 Soatá-La Uvita-Cocuy  
 Bucaramanga (a empalmar con la Central del Norte)-Pamplona  
 Barbosa-Socorro-San Gil-Bucaramanga  
 Montería-Chinú  
 Barranquilla-Cartagena  
 Sincelejo-Corozal-Magangué  
 Fundación-Valledupar<sup>262</sup>

En lo sucesivo, la ley 88 de 1931 sería adicionada recurrentemente por numerosas leyes orientadas a complementar la red con vías ya existentes o cuyo diseño y construcción se consideró de suma importancia para el desarrollo colombiano. Fue este el caso, por ejemplo, de la ley 137 de 1936, que introdujo en el Plan Nacional de Vías una tan importante como la carretera Troncal Magangué–Montería<sup>263</sup>; la ley 139 de 1937, que hizo lo propio con carreteras de primer orden tales como los trayectos Medellín–Puerto Virginia sobre el río Cauca-Santa Bárbara-la Pintada-Caramanta-Riosucio, Cartagena–Corozal-El Carmen-Magangué-Montería, Santa Marta-Barranquilla-Cartagena, y Santa Marta–Don Diego-Riohacha<sup>264</sup>. En el mismo sentido se destacaron leyes como la 73 de 1938, que adicionó la vía Honda-Guaduas-Villeta-Bogotá<sup>265</sup>; la ley 10 de 1939, con los recorridos Troncal de Occidente Puerto Valdivia (Antioquia)-Cartagena, Troncal de Oriente Cúcuta-Ocaña-Santa Marta, y Troncal de Oriente La Ceiba (Santander)-Ábrego-Ciénaga-Barranquilla<sup>266</sup>. Lo mismo puede anotarse con respecto a la ley 31 de 1941, que como podrá apreciarse en los anexos incluyó 27 vías más en el Plan descrito (Véase ANEXO A)<sup>267</sup>.

<sup>262</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.603-609.

<sup>263</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.53.

<sup>264</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.115-117.

<sup>265</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.86.

<sup>266</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.19-20.

<sup>267</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.52-54.

Cabe anotar que aparte de las vías propiamente dichas, obras complementarias de las mismas como puentes y pavimentación de determinados trayectos también fueron entendidas como partes que forzosamente debían ser tomadas en cuenta por el Plan nacional de vías. A modo de ejemplo pueden mencionarse, entre otras, varias leyes del tenor de la número 168 de 1936, en cuyo caso se ordenó la construcción de un puente sobre el río Magdalena “en el sitio de la Isla” y de otro sobre el río Patía en el municipio del mismo nombre<sup>268</sup>.

Igual función cumplieron varias leyes más que dieron pie a la ejecución de este tipo de trabajos, como la número 13 de 1938 que dispuso la instalación de varios puentes del siguiente modo: uno metálico sobre el río Guatiquía en la Intendencia del Meta, otros tres sobre los ríos Guatapurí, Seco y Badillo en la zona aledaña a Valledupar, otro sobre el río Pauto en el camino de Nuchía a Támara, y uno más sobre el río Cauca “en el paso del Hormiguero”<sup>269</sup>. La ley que le siguió, la 14 de ese mismo año hizo lo propio al disponer la construcción de un puente sobre el río Sinú en San Bernardo del Viento (Bolívar)<sup>270</sup>.

Para ejemplificar como en virtud de la normatividad expedida por el Congreso de la República se procuró dotar al país de los puentes más necesarios para el funcionamiento de las vías más importantes, puede aludirse también a la ley 67 de 1941, por cuyo conducto se le ordenó a la nación financiar la construcción de un puente sobre el río Chicamocha, en el departamento de Boyacá<sup>271</sup>.

Finalmente como último ejemplo por el momento, puede mencionarse aquí el caso de la ley 39 de 1944, que establecía la inclusión en el Plan de carreteras nacionales de la obra consistente en la construcción de un puente colgante sobre el río Patía, en la vía que saliendo de la Carretera central suroeste Popayán-Pasto seguía a La Laja-Guásimo y

---

<sup>268</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.99-101.

<sup>269</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.16-17.

<sup>270</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.17-18.

<sup>271</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941,* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.95-96.

Sajandi<sup>272</sup>. Como las hasta aquí mencionadas durante el período estudiado varias leyes más ordenaron el levantamiento de múltiples puentes a lo largo y ancho del territorio nacional (Véase ANEXO B).

En lo concerniente a la pavimentación baste con mencionar aquí las leyes 175 de 1938 y 73 de 1944. Entre otras determinaciones y como disposición general con respecto a lo atinente a la pavimentación de las vías nacionales, la primera de estas leyes autorizaba al gobierno central para proceder a la pavimentación de aquellas que considerase oportuno, “previo análisis del Consejo Nacional de Vías de comunicación”. La licencia extendía también la posibilidad de contratar con particulares -o con los departamentos- la conservación de las vías de carácter nacional, contratación que debía llevar la firma del presidente de la República<sup>273</sup>.

Por su parte la segunda ley, la 73 de 1944, sirve aquí para ejemplificar cómo en ocasiones el Congreso estipulaba que el Ministerio de Obras Públicas procediese a pavimentar ciertos trayectos. Con respecto al caso aludido por esta ley éstos consistían en los ramales de carretera ubicados entre la estación del Ferrocarril Central del Norte y las cabeceras de los municipios de Puente Nacional y Saboyá<sup>274</sup>.

Ha de resaltarse que aunque la pavimentación de las vías más importantes de Colombia constituyó un proyecto altamente ambicionado desde el gobierno presidido por Olaya Herrera, según Germán Arciniegas ya no en el terreno de los propósitos sino en el de los hechos “antes del gobierno de Santos no había un kilómetro de carretera pavimentada en el país”<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.80.

<sup>273</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.183-184.

<sup>274</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.123-124.

<sup>275</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo Santos”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.368.

### 3.1.1.1.2 La financiación de la red vial nacional

En lo tocante a la financiación de la red vial nacional la misma ley que la establecía, la número 88 de 1931, disponía los puntos esenciales sobre la materia<sup>276</sup>. De ese modo, según contemplaba en los artículos 3º y 4º, las erogaciones necesarias para la realización de los estudios que implicara la construcción de carreteras, carretables y caminos de herradura, así como la terminación de trayectos faltantes en las carreteras de carácter nacional, debían tomarse de una partida destinada anualmente por el Congreso para dicho efecto, bien fuere de recursos ordinarios o extraordinarios. Igualmente, el sostenimiento de la red nacional de vías estaría a cargo de la nación conforme a lo dispuesto en el artículo 7º, que ordenaba que los dineros que fueran necesarios se tomaran de la partida expresada. En ningún caso ésta debía ser inferior a las sumas en que se calculare el producto anual de los impuestos de gasolina y demás relacionados con el tránsito cotidiano por las carreteras.

En su artículo 10º la misma ley precisaba además que quedaban derogadas todas las disposiciones legales que reconocían subvenciones o auxilios nacionales en favor de carreteras, caminos y puentes, lo que implicaba que este tipo de obras se sostendría básicamente a partir de la destinación del recaudo de impuestos tal y como se ha anotado<sup>277</sup>. Al autorizar al ejecutivo el cobro de un impuesto de \$5 por cada encendedor automático que se importara, con el fin de destinar el 60% de los recursos así obtenidos a la construcción de las carreteras Popayán-Pasto, Central del norte, Del Carare, y Vélez-Puerto Berrío, la ley 46 de 1931 que declaraba de utilidad pública el monopolio de la importación, exportación, producción y expendio de fósforos se había adelantado ya a dar cumplimiento al cometido en cuestión<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.603-609.

<sup>277</sup> *Ibid.* No obstante esta última disposición no parece haber sido acatada en lo sucesivo con rigor estricto, pues, aunque no de modo muy frecuente, en la legislación expedida con posterioridad es posible encontrar leyes como por ejemplo la número 207 de 1938, cuyo primer artículo rezaba: “auxíliase con \$40.000 a la carretera en construcción que del municipio de Tulúa conduce al páramo de Barragán. Los dineros necesarios para la construcción de esta obra saldrán del presupuesto de la próxima vigencia”. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.237-238.

<sup>278</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.158-160.

Retomando lo dispuesto por la ley 88 de 1931, cabe anotar que en su artículo 14 establecía que no debían emprenderse nuevas obras en caso de no contar con los recursos indispensables para el mantenimiento de las ya existentes, mientras que el artículo 16 autorizaba al gobierno nacional para aceptar los empréstitos que los departamentos desearan hacer con destino a la construcción o el sostenimiento de carreteras que encontrándose en su territorio pertenecieran a la red nacional de vías<sup>279</sup>. Poco después la ley 102 de ese mismo año autorizó al gobierno central para cancelar a los departamentos los auxilios que éstos habían prestado a las carreteras nacionales con anterioridad a la vigencia de la ley 88, pudiendo convenir ambas partes el pago de dinero por cuotas, el traspaso de bienes muebles o las compensaciones del caso<sup>280</sup>.

En ocasiones -como la relacionada con la construcción de la carretera Cáli-Buenaventura en virtud de la ley 18 de 1939-, la nación sólo cubrió parcialmente los costos de terminación de determinadas obras. En el caso puntual en cuestión la nación contribuyó con el 70% del desembolso total. Entre tanto, en ciertas oportunidades como la relativa a la vía entre Saboyá y Tanguá (Santander del sur) la totalidad de los costos del trazado y ejecución de la obra fue asumida directamente por la nación<sup>281</sup>.

Una ley que sin duda tuvo gran importancia con respecto a la financiación de la red vial nacional por aquellos días fue la número 67 de 1940, pues autorizó al gobierno nacional para emitir bonos de deuda interna nacional unificada por la muy notable suma para la época de \$14.000.000, empréstito con destino a la construcción en todo el país de vías de comunicación que se incluirían en el Plan nacional de carreteras<sup>282</sup>. A modo de ejemplo del apersonamiento estatal de la responsabilidad que le competía con respecto al mantenimiento de las vías contenidas en dicho Plan, cabe resaltar también el caso de la ley 28 de 1941, misma que en su artículo 4º insistía y ratificaba que dicho sostenimiento

---

<sup>279</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.603-609.

<sup>280</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.15-16.

<sup>281</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.30-31.

<sup>282</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.95-97.

correspondía “a la nación en su totalidad”, aunque algunos trayectos de la red vial hubieran sido construidos de antemano “por los departamentos o los municipios”<sup>283</sup>.

Por su parte, la ley 87 de 1943 se expidió con el objeto de establecer la cooperación entre la Nación y los departamentos e intendencias para la construcción de carreteras y caminos de herradura, determinando que en lo venidero la Nación aportaría un 70% de los costos para el estudio, trazado y construcción de las vías que se construyeran en los departamentos e intendencias del país, aporte que no podría exceder los \$200.000 por departamento, ni los \$100.000 por cada intendencia<sup>284</sup>.

La ley 59 de 1944 también resulta destacable al tratar la temática en cuestión, toda vez que dispuso que a partir del 1º de enero de 1944 la suma global destinada anualmente para los gastos de conservación de las carreteras nacionales se incrementara en un 25%<sup>285</sup>.

### **3.1.1.1.3 La territorialidad concebida integralmente: con sentido económico pero también social y político**

Como buen ejemplo de lo anotado en las líneas precedentes, es oportuno pasar a mencionar específicamente la tentativa de integrar las zonas petroleras a la dinámica nacional mediante la expedición de leyes como la 3ª de 1932, la cual determinaba la voluntad del parlamento de destinar un porcentaje no inferior al 30% de lo producido por concepto de hidrocarburos nacionales con destino a la construcción de vías entre las zonas petroleras y las capitales de cada departamento<sup>286</sup>. De otra parte, esta ley disponía que entre las vías a privilegiar en este sentido también se tomaran en cuenta las indicadas en el artículo 7º de la ley 46 de 1931, a saber: Popayán-Pasto, Central del Norte, Carretera del Casanare, y Vélez-Puerto Berrío<sup>287</sup>.

<sup>283</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.49-50.

<sup>284</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias y extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.189-190.

<sup>285</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.105-106.

<sup>286</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura del año de 1932, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1932, p.11-12.

<sup>287</sup> *Leyes expedidas por el Congreso nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.158-160.

Buscando igualmente la integración del territorio petrolero del Catatumbo, la ley 189 de 1936 ordenaba la ejecución de los estudios necesarios para la construcción de una vía que comunicara aquella zona con la ciudad de Cúcuta, preferiblemente siguiendo la ruta que conducía de la vía de Puerto Villamizar hacia dicha región petrolera<sup>288</sup>.

Pero no sólo la producción petrolera motivaba a la integración territorial. La inclusión en el mapa de la nación colombiana de vastos e ignotos pero promisorios territorios desde la perspectiva de la colonización, motivó una decidida acción estatal en pro de unas efectivas comunicaciones terrestres<sup>289</sup>. De hecho, a través de la expedición de numerosas leyes se procuró extender la presencia estatal hasta las regiones más remotas.

Dado que en aras de la concisión no resulta posible mencionar la totalidad de dichas leyes, a continuación se mencionarán algunas de las más significativas, y se incluirán varias más en un anexo (Véase ANEXO C). En general podría decirse que, según lo evidencia la información recopilada, la gran pretensión consistía en conectar la zona costera del Pacífico con el centro del país, tanto en la región del Chocó como en la correspondiente al Cauca, el Valle y Nariño, así como en comunicar a éstos últimos con el Putumayo. Lo mismo sucedía con los casos de Cundinamarca y Boyacá con respecto a la región del Sumapaz y los llanos orientales. No obstante lo anotado, y aunque de hecho no es la que más figura en la documentación revisada, sería incorrecto afirmar que la región norte del país escapó a la tentativa integradora del territorio nacional verificada durante la época.

En concreto, la evidencia del afán integrador puede ilustrarse mediante la mención, por ejemplo, de la ley 39 de 1935, que disponía la imperiosa necesidad de trazar y construir una carretera de penetración, que partiendo de la ciudad de Santa Marta llegara hasta el macizo central de la Sierra nevada que lleva el mismo nombre<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.134-135.

<sup>289</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, p.1745.

<sup>290</sup> *Congreso Nacional, Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.79-80.

Entre tanto, la ley 19 de 1933 procuró comunicar al Chocó con Bogotá a través de una carretera, a seleccionar entre las rutas Cartago-Nóvita, Quibdó-Bolívar, ó Apía-Pueblo Rio-Tadó-Istmina<sup>291</sup>. La ley 31 de 1937 ordenó que, entre otras, las vías Nóvita-Condoto-Istmina-Negría ofrecieran mejores posibilidades de comunicación al Chocó con el resto del país; lo mismo que al municipio de Patía, Cauca, que por entonces requería el mejoramiento de la carretera que le prestaba servicio<sup>292</sup>. Posteriormente, la ley 240 de 1938 vino a reforzar el propósito de vincular al Chocó con la capital de la República, al asignar \$5'000.000 para la construcción de las vías Istmina-Quibdó, Quibdó -Bolívar, Istmina-Condoto-Nóvita-Negría, Apía-Tadó-Istmina, y Cartago-Nóvita<sup>293</sup>.

La conexión del departamento del Huila en su sector de Garzón-La Plata con el Océano Pacífico se decidió mediante la ley 58 de 1936<sup>294</sup>, mientras que por ley 70 de ese mismo año se dispuso la construcción de una carretera entre Bahía Solano y el río Atrato, además del dragado y la canalización de éste último para hacer complementarias las posibilidades de comunicación fluvial y terrestre, cometido que de hecho quiso aplicarse de manera manifiesta durante la época estudiada en todas las regiones del país<sup>295</sup>.

En lo concerniente al oriente y al sur de Colombia, la ley 30 de 1935 ordenó por su parte la construcción de la carretera Sogamoso-Casanare, que comunicaría en calidad de “carretera transversal” con Cusiana y Cravo<sup>296</sup>. Así mismo, la ley 39 de 1935 disponía convertir en carretera el ya existente “Camino del Sarare”<sup>297</sup>. Entre las múltiples vías que luego tomaría en cuenta la ley 3ª de 1936, se contaron algunas que comunicarían con zonas tan apartadas para entonces como la “Colonia del Sumapaz”, el Putumayo, el Caquetá, el Amazonas y los Llanos Orientales<sup>298</sup>. También la ley 166 de 1936 se propuso comunicar la colonia en

<sup>291</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.58-59.

<sup>292</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.45-46.

<sup>293</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.282-293.

<sup>294</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.190-191.

<sup>295</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.283-285.

<sup>296</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.54-56.

<sup>297</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.58-59.

<sup>298</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.11-13.

cuestión con el centro del país, esta vez partiendo de la población de Cunday, en el departamento de Tolima<sup>299</sup>.

El enlace de la carretera departamental que iba de Guateque a Sutatensa con el “Camino nacional del Meta” se ordenó poco después, mediante la ley 125 de 1938<sup>300</sup>; lo mismo que otra serie de obras estipuladas en la ley 62 de 1944 consistentes en la conversión de dicho camino por parte de la nación en “una plataforma carretable que debía ir desde Las Juntas hasta la población de Agua Clara. Conforme a lo previsto por esta misma ley, se construiría además un ramal de carretera que comunicaría al municipio de Macanal con la plataforma mencionada, otra bifurcación que saliendo de la “Carretera central del norte” entre los municipios de Belén y Susacón llegaría a la población de Sativanorte, una vía adicional que uniera las ciudades de Garagoa y Miraflores (Boyacá), y una carretera más que comunicaría al municipio de Macaravita (Santander) con la carretera Capitanejo-Cocuy (Boyacá)<sup>301</sup>.

Para 1944 la ley 17 de dicho año determinó que debía construirse una serie de caminos de herradura que cumplieran la función de vías nacionales de penetración en el Departamento de Nariño y la Comisaría del Putumayo. Tales caminos cubrirían los trayectos La Cruz-Páramo Tajumbina-Cascabel-Mocoa, San Andrés-Valle Sibundoy-río Guineo, km.10 de la carretera nacional Pasto a Ipiales-Puerto Asís, Funes-Guamués, Puerres-Ríosucio-Alpichaque, Córdoba-río Afiladores, Cumbal-volcán Chiles, Guachanés-río Cristal, Ferrocarril de Nariño-Mayasquer, San Pedro-Barbacoas, y Policarpa-Sanabria. Según lo disponía esta ley, la nación reconocería las inversiones que el departamento de Nariño realizara en ejecución de estas obras<sup>302</sup>.

---

<sup>299</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.97-98.

<sup>300</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.46-47.

<sup>301</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.108-110.

<sup>302</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.29-30.

#### 3.1.1.1.4 Los caminos de hierro en el tiempo del asfalto

Como ha podido apreciarse en las páginas anteriores durante el período que concentra el interés de este trabajo el Estado impulsó con decisión la construcción de carreteras como una de sus estrategias privilegiadas en la tentativa de consumir una verdadera integración territorial de la nación colombiana.

De hecho la información disponible indica que en ese momento se optó por conceder máxima importancia a las ventajas del transporte automotor frente a otras posibilidades como las presentadas por las comunicaciones ferroviarias, tan importantes en el pasado, pero caracterizadas para entonces por evidentes síntomas de decadencia si se piensa en el momento de gran esplendor que habían vivido desde finales del siglo XIX hasta la década de 1920.

Este fenómeno fue común a toda América Latina según anota Carlos Malamud, quien citando a Tulio Halperin Donghi muestra como “el reemplazo de la dominación británica por la estadounidense en América Latina se ejemplifica con el final de la era del ferrocarril y el inicio de la expansión automovilística”. Según dice, “los caminos de hierro se cambiaron por el asfalto”<sup>303</sup>. En el mismo sentido Alain Rouquie explica como pasada la Primera Guerra Mundial, y sobre todo a partir de comienzos de la década de 1930, los Estados Unidos arrebataron la preponderancia al Reino Unido como metrópoli exclusiva que detentaba el poder sobre el conjunto regional latinoamericano, momento a partir del cual empezaron a ejecutarse diferentes políticas desde Washington sobre la totalidad de América Latina trascendiendo las particularidades nacionales<sup>304</sup>.

De este gran cambio dan cuenta de modo bastante gráfico leyes como la número 117 de 1937, toda vez que ordenaba al gobierno nacional vender bienes del Ferrocarril Esmeralda–Tescua para destinar el dinero resultante a la construcción de la carretera Salgar–Arboledas-

---

<sup>303</sup> Malamud, Carlos. *América Latina, siglo XX la búsqueda de la democracia*. Madrid, Síntesis S.A., 1992, p.21-22.

<sup>304</sup> Rouquie, Alain. *Extremo occidente: introducción a América Latina*. Buenos Aires, Emecé Editores S.A., 1991, p.21-22.

Bucaramanga–Pamplona<sup>305</sup>. Igual de gráfica resulta la ley 192 de 1938, que delegaba en el Consejo Administrativo de Ferrocarriles Nacionales la responsabilidad de construir una carretera que conectara al municipio de Aipe (Huila) con el sitio de Beatas, localizado a un lado de la línea férrea Girardot–Tolima–Huila. En virtud de esta ley dicho organismo quedó comisionado además para efectuar los estudios necesarios para la construcción de un puente sobre la nueva vía<sup>306</sup>.

Por el estilo de la expuesta, la legislación expedida durante la época en desmedro del sistema ferroviario frente a otras prioridades del Estado fue copiosa. Coloquialmente podría decirse que de ser protagonistas de la escena del transporte –y ampliamente del desarrollo nacional- los ferrocarriles pasaron a convertirse en simples actores de reparto que tuvieron que ceder su sitio de honor no sólo en beneficio del pujante dinamismo creador de carreteras, sino que además hubieron de renunciar a su carácter preeminente en favor de una serie de obras de infraestructura que se pensó revestían el verdadero nuevo interés nacional, caso de los puertos por ejemplo, pero también de la efectiva atención de necesidades básicas muy sentidas por numerosos municipios, consistentes, por ejemplo, en la dotación de redes conductoras de agua potable y de energía eléctrica identificadas como sencillamente impostergables para el cabal desarrollo urbano. En el presente trabajo se ilustrará este punto de manera específica más adelante. Baste con anotar por ahora que si en cierto momento del pasado la consolidación de los ferrocarriles había sido la gran prioridad estatal, ahora se hacía claro que su principal misión estribaría en apoyar lo que en concepto del Estado había pasado a constituir el centro de las prioridades de la nueva coyuntura.

La ley 66 de 1935 y la número 102 de 1943 fueron expedidas como manifestación palpable de lo dicho, ya que mientras la primera autorizaba al ejecutivo para que de manera directa “o por conducto del Consejo Administrativo de Ferrocarriles Nacionales” ejecutara en Buenaventura obras como un edificio para la capitanía del puerto, otro para hacer las veces de mercado público, y la prolongación del malecón del muelle a medida que las

---

<sup>305</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.86-87.

<sup>306</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.203-204.

necesidades lo fueren exigiendo<sup>307</sup>; la segunda ley declaraba de utilidad y conveniencia pública la explotación de los yacimientos carboníferos de la Cuenca del Cerrejón, localizados sobre territorio que a la sazón pertenecía al departamento del Magdalena, disponiendo la creación de una empresa para la respectiva explotación y la construcción de un muelle o dique de embarque en el Puerto de Riohacha, para cuyo funcionamiento el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles habría de fijar las tarifas adecuadas cuidando que no existiera ánimo de lucro en el transporte del mineral. De suyo esto implicaba que en caso de realizar por vía férrea el traslado de carbón hasta el puerto sólo podrían cubrirse los costos de operación<sup>308</sup>. De gerenciar el funcionamiento de los ferrocarriles del país el Consejo Administrativo de Ferrocarriles Nacionales pasaba pues a administrar otros menesteres en los que ya no figuraba propiamente como directo beneficiario.

Sobre el particular que se viene tratando también resulta ilustrativa la ley 22 de 1939, pues declaró como de utilidad pública la adquisición de las zonas adyacentes a las estaciones ferroviarias que no estuvieren ubicadas en cabeceras distritales para efectos de la construcción de oficinas, hospitales, escuelas y ensanches requeridos por las áreas urbanas que así lo demandaren<sup>309</sup>.

En la misma línea de acción, la ley 35 de 1935 había permitido al gobierno nacional vender los rieles y propiedades que no hubieran sido utilizados en el Ferrocarril del Carare, de modo que el erario público recuperara algo de la inversión efectuada<sup>310</sup>.

Con el fin de llevar energía eléctrica al Guamo (Tolima), la ley 17 de 1932 autorizó a dicho municipio para usar los rieles que no hubieran sido empleados en la construcción de la vía férrea Girardot-Ibagué<sup>311</sup>; situación que se repitió en lo dispuesto por varias leyes más, caso de la 112 de 1936 mediante la cual se destinó otra parte de esos mismos rieles -o en su

---

<sup>307</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.131-133.

<sup>308</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.210-211.

<sup>309</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.26.

<sup>310</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.67-68.

<sup>311</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura del año de 1932, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1932, p.40

defecto de los sobrantes en el Ferrocarril Tolima-Huila-Caquetá- “para montar las líneas de alta y baja tensión” de la planta destinada a proporcionar fuerza eléctrica al municipio de Espinal (Tolima)<sup>312</sup>; situación acaecida una vez más en el caso resuelto por la ley 24 de 1937, que ordenaba la cesión de los rieles sobrantes del último ferrocarril mencionado para ser usados para las líneas que habrían de llevar energía eléctrica de Armero a Lérica<sup>313</sup>.

Por su parte la ley 103 de 1936 cedió al municipio de Dagüa (Valle) la planta eléctrica montada por el Ferrocarril del Pacífico que hasta entonces había generado la fuerza requerida por las maquinarias de dicha empresa, el edificio en el que ésta había funcionado y el hospital fundado para atención de sus empleados<sup>314</sup>. Igualmente la ley 153 de 1936 entregó al municipio de La Cumbre (Valle) el acueducto montado por el Ferrocarril del Pacífico para su propio uso<sup>315</sup>; mientras que la ley 164 del mismo año hizo lo propio con las obras que habían sido construidas por el Consejo Administrativo de Ferrocarriles Nacionales pero que ahora debían usarse en la prestación del servicio de agua potable al municipio de Puerto Colombia<sup>316</sup>.

Como fuere, en el caso colombiano el sistema ferroviario existente conservó cierta importancia en tanto por el momento continuaba siendo componente esencial –y acaso junto con la navegación verdadero puntal en el plano de los hechos- de las comunicaciones establecidas con anterioridad a la década de 1930. Sobre la base del anterior sistema, más o menos inconexo, ahora se pretendía configurar una red general de comunicaciones amplia y compleja, que vinculara más estrechamente a Colombia con el exterior, pero también comunicara al centro del país con apartadas regiones de su geografía mediante la interconexión de los principales puertos fluviales y marítimos con las carreteras de importancia, e inclusive con algunos aeródromos que por entonces comenzaban a hacer

---

<sup>312</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.14.

<sup>313</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.39.

<sup>314</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936.* Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.396-397.

<sup>315</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.72.

<sup>316</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.95-96

realidad un efectivo contacto con lugares nunca antes considerados en los planes de integración territorial.

Del mantenimiento de la innegable importancia de los ferrocarriles da cuenta el hecho de que aún durante el período estudiado se acometiera la construcción de varios tramos de líneas férreas, así no se les otorgara la misma importancia que por regla general se les había venido concediendo en el pasado. A manera de ejemplo cabe anotar la autorización dada mediante la ley 71 de 1936 para la construcción del tramo del Ferrocarril de Nariño que partiendo de Agua Clara se planeaba hacer llegar hasta el puerto de Tumaco, siempre y cuando el volumen del tráfico llegare a requerirlo<sup>317</sup>; o la ley 50 de 1943, que mandaba continuar con la construcción del Ferrocarril Central del Norte además de proceder a la ejecución de los estudios necesarios para la construcción del Ferrocarril del Pacífico entre Ibagué y Armenia<sup>318</sup>.

### 3.1.1.2 Las puertas de Colombia

Como punto esencial del propósito estatal de fortalecer el control sobre el territorio patrio, de alcanzar la integración territorial, y de dinamizar la economía, durante la República liberal los puertos recibieron ingente atención en razón de su doble calidad de accesos a las posibilidades comerciales ofrecidas por el mundo exterior y de resguardos aduaneros del país.

Con respecto al primer punto la prioridad otorgada a los puertos en la época salta a la vista en los cometidos contemplados por varias leyes, entre las cuales puede contarse la número 52 de 1940, por medio de la cual se pretendía fomentar la producción y exportación de carbón mineral colombiano a través del puerto de Buenaventura, lugar en donde se preveía debía construirse un embarcadero adecuado para tal efecto<sup>319</sup>. También la ley 102 de 1943 fue expedida con la misma intencionalidad, proveyendo en esta ocasión la explotación de

---

<sup>317</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.285-286

<sup>318</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones extraordinarias y ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.137-138

<sup>319</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.79-80

los yacimientos carboníferos del Cerrejón y la construcción del muelle requerido para la exportación del mineral en el puerto de Riohacha<sup>320</sup>.

Frente a la utilidad de los puertos como resguardos aduaneros puede anotarse que leyes como la 63 de 1931, o la 91 de 1937 dan cuenta de la gran atención que dichos emplazamientos consiguieron de parte del Estado. En el caso de la primera ley la construcción de un edificio para el funcionamiento de la aduana se consideró de manera expresa en razón de su carácter prioritario<sup>321</sup>. Entre tanto, la ley 91 de 1937 ordenó la construcción de un puerto dotado de las respectivas oficinas aduaneras en el municipio de Acandí, intendencia del Chocó, según rezaba, “para el cobro de los derechos de importación y exportación de artículos”<sup>322</sup>.

Aunque enmarcada en los aspectos generales descritos hasta este punto, la intencionalidad del Estado con respecto a los puertos abarcaba un abanico aún más amplio de propósitos. Quizás convendría comenzar mencionando el consistente en la ampliación de las posibilidades alusivas a la tradicional categoría de “puerto”, pues ésta se extendió hasta abarcar la situación específica del “puerto seco”, concepto cuya utilización corriente parece haberse incrementado a partir de entonces. Así, las leyes 59 de 1935<sup>323</sup> y 87 de 1937<sup>324</sup> se refirieron con familiaridad al puerto seco de Ipiales, declarado como tal desde el año de 1926 y favorecido ahora por las leyes antedichas con algunas mejoras locativas.

Adicionalmente fue clara la iniciativa estatal de vincular en la medida de lo posible a los diferentes terminales marítimos –y fluviales- estableciendo una especie de sistema portuario integrado, susceptible de interconectarse a su vez con la red nacional de carreteras, el conjunto de ferrocarriles, y los aeródromos disponibles. Este cometido podría

<sup>320</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.210-211; véase además: Rodríguez, Gustavo Humberto. “Segunda administración de López Pumarejo”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.384.

<sup>321</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.333-339.

<sup>322</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.44.

<sup>323</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935.* Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.120 -121.

<sup>324</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.36.

ejemplificarse perfectamente con lo dispuesto por leyes como la 130 de 1936, la cual determinaba la construcción de un muelle en el puerto de Tolú con la finalidad de habilitarlo como terminal marítimo de la carretera nacional Tolú–Sicelejo–Chinú, por el cual ingresarían cargamentos procedentes del exterior y de otras zonas costeras colombianas, a la vez que transitarían en sentido inverso todo tipo de productos de las llanuras del departamento de Córdoba<sup>325</sup>.

Otro de los propósitos contemplados por la legislación producida durante la época con relación a los puertos fue el mejoramiento urbano de las localidades que les albergaban. Bien fuera por administración directa o mediante contrataciones, en acatamiento de las reglamentaciones producidas por la rama legislativa en múltiples ocasiones el ejecutivo nacional procedió a adelantar las más diversas obras de desarrollo urbano en distintas ciudades portuarias colombianas.

En general se trató de satisfacer exigencias básicas en cuanto a comercio terrestre y marítimo, higiene, servicios públicos y estética, iniciativa que en lo fundamental comprendía la construcción de acueductos, de diversos edificios públicos, así como la dotación de plantas hidroelécticas. Así por ejemplo, la ley 63 de 1931 ordenaba proveer al puerto de Buenaventura el servicio de desecación de pantanos, además de la construcción de acueducto, alcantarillado, pavimentación de calles, construcción de parques, plazas, avenidas, escuelas, matadero, y demás edificios públicos que la ciudad requiriese. Para ello determinó que durante los tres años siguientes a la sanción de la ley se hiciera una rebaja del 90% sobre los derechos de aduana registrados en virtud de los materiales empleados en la construcción de las obras expresadas<sup>326</sup>. En la misma línea, por ley 59 de 1935 se dispuso la construcción del alcantarillado del puerto seco de Ipiales<sup>327</sup>, la ley 66 de 1935 concedió a Tumaco -además de las obras anotadas más arriba- un edificio para servir como mercado público<sup>328</sup>, mientras la número 87 de 1937 hizo posible la llegada de la energía eléctrica a

---

<sup>325</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.44 - 45

<sup>326</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.333-339.

<sup>327</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.120 -121.

<sup>328</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.131-133

Ipiales, al otorgarle a dicha municipalidad \$80.000 para la construcción de una planta hidroeléctrica que se esperaba también serviría para prestar el servicio a las comunidades cercanas<sup>329</sup>. En cuanto a la higiene portuaria, a modo de ejemplo podría mencionarse la tentativa del gobierno nacional de proceder a construir las obras de saneamiento de la zona anexa a los muelles y bodegas del puerto de Barranquilla, siguiendo lo ordenado por la ley 231 de 1938<sup>330</sup>; o lo dispuesto por la número 250 de ese mismo año en el sentido de promover la higiene del puerto de Calmar (Bolívar), para lo cual se destinó la suma de \$10.000 anuales durante 5 años<sup>331</sup>.

Obviamente la atención prestada al mejoramiento de los puertos en sí, esto es a la optimización de las condiciones infraestructurales de bahías, ensenadas, y fondeaderos de todo tipo, a la apertura de diques y al dragado de los mismos, a la construcción de tajamares y malecones, a la ampliación de los muelles existentes y a la construcción de nuevos embarcaderos especializados que resultasen idóneos para la exportación de determinados productos como carbón mineral, así como a la edificación de terminales marítimos etc. ocupó un lugar preferencial en el accionar del Estado.

Referidas en su orden a los puertos de Cartagena, Barranquilla, Riohacha, Buenaventura, y Tolú, durante el período estudiado se expidieron expresamente para los efectos descritos - entre otras- leyes como la 33 de 1931<sup>332</sup>, la 4ª de 1933<sup>333</sup>, la 14 de 1934<sup>334</sup>, la 66 de 1935<sup>335</sup>, y la 130 de 1936<sup>336</sup>. Repetirían favorecidos por nuevas leyes orientadas a la dotación obras

---

<sup>329</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.36.

<sup>330</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.270-271

<sup>331</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.294.

<sup>332</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.101-103.

<sup>333</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.8

<sup>334</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1934 y en las extraordinarias de enero y febrero de 1935*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1935, p.41.

<sup>335</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.131-133

<sup>336</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.44-45.

adicionales los puertos de Barranquilla gracias a la ley 136 de 1936<sup>337</sup>, el de Buenaventura mediante la ley 52 de 1940<sup>338</sup>, y el de Riohacha, mejorado según lo dispuesto por la ley 102 de 1943<sup>339</sup>.

Lógicamente en el conjunto de las preocupaciones estatales por el óptimo funcionamiento portuario no faltó la regulación del comercio marítimo mediante la expedición de legislación dedicada a ese cometido expreso, aspecto que de hecho fue atendido mediante la ley 201 de 1936, por la cual se reglamentaba el comercio marítimo de cabotaje y se dictaban diversas medidas tendentes a fomentar el funcionamiento de empresas marítimas colombianas. Entre otras disposiciones, en sus artículos primero y sexto, esta ley determinaba que la actividad comercial entre los puertos colombianos del Pacífico y del Atlántico sólo podría ser llevada a cabo por embarcaciones nacionales o pertenecientes a sociedades domiciliadas en el país, las cuales debían fijar las respectivas tarifas en pesos colombianos<sup>340</sup>.

Para finalizar por ahora resulta insalvable mencionar que el financiamiento de las iniciativas descritas hasta este punto generalmente corrió por cuenta del establecimiento de impuestos especiales sobre la navegación, caso evidenciado por ejemplo por la ley 33 de 1931, que recurrió a un impuesto sobre la travesía del Canal del Dique –gravamen que podía ser modificado periódicamente- para financiar el mejoramiento integral del puerto de Cartagena<sup>341</sup>. También los presupuestos corrientes de las vigencias nacionales de la época financiaron este tipo de cometidos con frecuencia, según se colige de la apreciación de leyes como la 63 de 1931 orientada al mejoramiento del puerto de Buenaventura. En ocasiones se admitía que, de ser preciso, aparte de los recursos ordinarios, el gobierno abriera los créditos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por la legislación, caso

---

<sup>337</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.51-52.

<sup>338</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.79-80..

<sup>339</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.210-211.

<sup>340</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.168 -159.

<sup>341</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.101-103.

que también puede ejemplarizarse con la última ley en mención<sup>342</sup>, o bien, según puede inferirse del monto a que hace referencia, con la número 4 de 1933, que autorizaba al gobierno para invertir hasta un millón de dólares (U.S. \$ 1.000.000) en las obras de acondicionamiento del puerto fluvial y marítimo de Barranquilla, por aquel entonces tal vez el más importante de Colombia<sup>343</sup>. Ocasionalmente también mediante la asignación de auxilios nacionales se financió el mejoramiento de las condiciones portuarias, caso evidenciado por ejemplo por la ley 78 de 1941 al entregar de esa manera una partida de \$150.000 para la construcción de diversas obras públicas en la ciudad de Santa Marta, entre ellas el bulevar de la bahía<sup>344</sup>.

### 3.1.1.3 Las arterias del país

Con relación al aprovechamiento del sistema fluvial colombiano, resulta esencial dar cuenta aquí de la tarea en que se encontró empeñado el Estado orientada a posibilitar las condiciones necesarias para una navegación comercial eficiente y ampliada, cometido que indudablemente concentró un gran interés de su parte. Este implicó básicamente dos grandes líneas de acción, la primera de ellas consistente en la construcción, mejora y saneamiento de puertos fluviales; mientras la segunda estribó en la apertura, dragado y mantenimiento de tramos de ríos y canales.

En uno y otro sentido, debido a las facilidades naturales que brindaba para la interconexión atlántica del país con los centros estadounidenses y europeos de la economía mundial, a modo de eje fluvial el Estado privilegió sin duda, –aunque no de manera exclusiva tal como se indica en otras partes del presente trabajo–, al sistema conformado por el río Magdalena y sus afluentes navegables.

---

<sup>342</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.333-339.

<sup>343</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.8.

<sup>344</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.107-108.

En lo concerniente a la construcción, mejora y saneamiento de puertos sobre los ríos, el Congreso de la República legisló conforme a lo programado estableciendo un plan sostenido con recursos de carácter nacional, que en general aspiraba a hacer uso de dineros correspondientes a las vigencias ordinarias<sup>345</sup>. En concreto preveía la realización de los estudios técnicos demandados en cada caso particular, el diseño de presupuestos, la verificación de la viabilidad de cada proyecto por parte del Ministerio de Obras Públicas, la ejecución de las obras en sí, y demás trabajos indispensables para dotar a las poblaciones ribereñas de puertos adecuados para el acceso de las diversas clases de embarcaciones que por aquel entonces remontaban el sistema hídrico colombiano, -valga la redundancia conforme a lo antedicho-, concediendo preferencia a la navegación del río Magdalena.

Como muestra de la legislación producida de ese modo, a manera de ejemplo pueden mencionarse leyes como la número 77 de 1936, en virtud de la cual se ordenaba proveer como se ha expresado a la población de Plato<sup>346</sup>; mientras la ley 29 de 1937 hacía lo propio con el municipio de La Dorada<sup>347</sup>; y la 57 de 1937 disponía el mejoramiento de las condiciones del puerto de Zaragoza (Antioquia) sobre el río Nechi<sup>348</sup>. Por su parte, las leyes 64 y 106 de ese mismo año se orientaban a conceder embarcaderos de manera respectiva a las poblaciones de San Antonio<sup>349</sup> y La Gloria sobre el río Magdalena<sup>350</sup>; la número 45 de 1938 favorecía a los puertos de San Juan sobre el mismo río y Santa Lucía sobre el Canal del Dique, departamento del Atlántico<sup>351</sup>; la 99 de ese mismo año beneficiaba a las localidades de Salamina, Tenerife, Pedroza y Remolino sobre el río Magdalena<sup>352</sup>; y las leyes número 121 de 1938 y 82 de 1939, dispusieron en ambos casos el arreglo del puerto

---

<sup>345</sup> Plan que en diversas oportunidades daba continuidad a otro plan de construcción de obras hidráulicas y conservación establecido por la ley 46 de 1920. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.61.

<sup>346</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.326-327.

<sup>347</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.43 -44.

<sup>348</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.5.

<sup>349</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.14.

<sup>350</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.61.

<sup>351</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.52 -53.

<sup>352</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.10.

de Magangué con la provisión de los muelles y bodegas correspondientes<sup>353</sup>. Finalmente, para terminar por el momento con la mención de ejemplos, la ley 14 de 1940 ordenaba el estudio de factibilidad y la posterior construcción de un puerto en un lugar adecuado sobre el río Cesar, en jurisdicción del departamento del Magdalena<sup>354</sup>.

En cuanto a la apertura, ampliación, y mantenimiento de canales, ha de anotarse que fue impulsada por el poder legislativo en virtud de leyes como la número 23 de 1933, por la cual se autorizaba al gobierno para realizar las obras necesarias para facilitar la navegación del río Magdalena por el brazo de Mompós<sup>355</sup>, la ley 60 de 1936 por la cual se ordenaba al Ministerio de Obras Públicas proceder a la construcción de un canal que comunicase a la población de Simití (Bolívar) con el río Magdalena<sup>356</sup>, la número 99 de 1937 que mandaba incluir en el plan de trabajos de regularización de dicho río la canalización del Caño de Córdoba, departamento de Bolívar, ocasión para la cual se esperaba contar con la ayuda de la comunidad<sup>357</sup>. Entre tanto, la ley 82 de 1939 dio luz verde a la ejecución de las obras contempladas en unos planos trazados entre 1935 y 1937 por una comisión de ingenieros del Ministerio de Obras Públicas delegada para regularizar la navegación por el río Magdalena entre el Banco y la Boca de Tacaloa, departamento del Magdalena<sup>358</sup>.

De la alta importancia concedida al sistema del río Magdalena da cuenta pues el conjunto de iniciativas hasta aquí expresadas. Mas también de la no exclusividad de que fue objeto da fe la existencia de algunas otras leyes, como por ejemplo la 104 de 1936 por la cual se proveía el dragado de una de las bocas del río Atrato en la bahía de Turbo, con el fin de permitir el acceso y la navegación de embarcaciones de mediano calado río arriba<sup>359</sup>.

---

<sup>353</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.163 -164.

<sup>354</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.18-19.

<sup>355</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.63.

<sup>356</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936.* Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.211.

<sup>357</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.54.

<sup>358</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.163 -164.

<sup>359</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936.* Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.397 -398.

### 3.1.1.4 La integración territorial por vía aérea

A partir del período estudiado el proyecto de integración territorial corrió además de los medios mencionados en páginas anteriores por cuenta de las relativamente novedosas posibilidades presentadas por el transporte aéreo, mismas que a partir de entonces se hicieron mucho más claras que en el inmediato pasado.

La entrada en operación definitiva en el país de los adelantos técnicos y las ventajas representadas por el transporte aéreo se hizo posible, cuando menos en buena medida, gracias al vivo interés demostrado por el Estado con respecto a la materia. Así permiten apreciarlo leyes como, por ejemplo, la número 68 de 1939, en cuyo primer artículo se autorizaba al gobierno “para tener una compañía aérea de transportes auténticamente nacional por su capital y dirección”, además de lo cual se le concedía la posibilidad de “comprar acciones en una empresa particular de aviación”. En su artículo tercero esta misma ley facultaba al ejecutivo para que sin necesidad de licitación pudiera “contratar los servicios de aerofotografía, correos y transportes aéreos” con empresas en las que el Estado o nacionales colombianos fueran propietarios como mínimo del 60% de las acciones<sup>360</sup>.

Sin embargo, al recorrer la legislación producida sobre el particular puede apreciarse que quizás el más notorio esfuerzo del Estado con respecto a la aeronavegación se orientó fundamentalmente a facilitar a las ciudades intermedias –y a algunas otras un tanto menos relevantes-, la adquisición de “campos de aterrizaje” o “aeródromos”, nombres con los cuales se designaba a los aeropuertos en la época.

De ese modo, una vez finalizados y aprobados los estudios técnicos por parte de una comisión delegada por el Ministerio de Guerra la ley 120 de 1938 ordenaba la destinación de \$500.000 para la construcción de un aeródromo en las cercanías de la ciudad de Manizales<sup>361</sup>, en tanto que la ley 124 de ese mismo año disponía que el gobierno nacional

---

<sup>360</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.145 -146.

<sup>361</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.39 -40.

procediese a la consecución de los terrenos necesarios para la construcción de los aeródromos de las ciudades de Cartagena y Pasto, empleando recursos de las vigencias ordinarias<sup>362</sup>. La ciudad de Tunja fue beneficiada en este aspecto mediante la ley 13 de 1939, misma que advertía que el respectivo aeródromo debería ser inaugurado en el transcurso del mismo año, aprovechando la efemérides conmemorativa de la fundación de la ciudad<sup>363</sup>. Por ley 55 de 1943 se ordenó la construcción del campo de aterrizaje que habría de prestar servicio a la ciudad de Armenia<sup>364</sup>, en tanto que la número 134 de 1941 había dispuesto de antemano la construcción de otro más en el municipio de Santa Rosa, región de Dos Quebradas, Departamento de Caldas<sup>365</sup>. Para finalizar con los ejemplos que buscan aportar una idea sobre el impulso recibido por la aeronavegación en la época, puede anotarse aquí que por el texto de la ley 137 de 1936 sabemos que para entonces ya se encontraba en funcionamiento un campo aéreo en la localidad de San Marcos, en el actual departamento de Sucre<sup>366</sup>.

### **3.1.1.5 Un marco espacial para la tramitación de elementos de orden político**

Debe anotarse en primera instancia que los diferentes trabajos históricos dedicados a explorar la República liberal se han orientado, de manera preferente, a mostrar los procesos de modernización en los ámbitos económicos y socio-laborales. Usualmente se han dedicado a dilucidar las claves históricas de la transición social en sus aspectos más generales, esto es, a estudiar las modificaciones estructurales de un país que se encaminaba hacia la modernización por la vía del desplazamiento de sus asuntos y decisiones más relevantes de las zonas rurales a las urbanas, al tiempo que dejaba atrás su anterior aislamiento para involucrarse en el devenir mundial.

---

<sup>362</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.45 -46.

<sup>363</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.23 -24.

<sup>364</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones ordinarias, julio a diciembre de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.146-148.

<sup>365</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.178-179.

<sup>366</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.53.

La focalización de la mirada sobre las problemáticas más genéricas, entre todas aquellas relacionadas con la transición descrita, ha tendido a opacar la atención merecida por aspectos más específicos que proporcionarían una mejor comprensión, no sólo de lo socioeconómico, sino también de lo político. Entre dichos aspectos cabe destacar el de la integración territorial, toda vez que se relaciona con los problemas políticos que han de sortear las elites y los gobernantes. Un grado adecuado de claridad sobre el marco espacial de la política siempre resulta pues fundamental, dado que inevitablemente, además de la dimensión temporal, la política ha de tener un marco geofísico sobre el cual se da la tramitación de elementos de orden político en cuanto a discurso y acción<sup>367</sup>. Vista desde esta perspectiva la dinámica de la integración territorial sería entonces una clave importante para entender la esencia y la naturaleza del poder, de su discurso y de su accionar dentro de unas condiciones históricas particulares en las que se entrelazan diversos conceptos, tales como el perfil del régimen político y sus correspondencias con el problema de la gobernabilidad, la respuesta del sistema político frente a los retos sociales en cuanto a la legalidad y la normatividad, el sentido de lo público y lo privado, etc.

Así mismo el espacio nacional no es solamente un referente natural y geográfico que ha de controlarse, para darle a partir del simple control, una dimensión política. Es también un espacio social dependiente de la vitalidad y de cierto accionar específico que el poder político logre imprimirle mediante el ejercicio efectivo de la soberanía. En este sentido es perceptible un déficit en la investigación sobre la Colombia del período de la República liberal, faltante sobre el cual aún no se ha ahondado suficientemente. Para subsanarlo sería oportuno establecer en investigaciones futuras cómo se manejó, mediante la realización de ejecutorias concretas por parte del Estado, la articulación de la nación a partir de unas condiciones sociales y políticas de carácter específico. Cabe agregar, adicionalmente, que olvidar la importancia del territorio como una comunidad imaginada en términos políticos, también puede restarle una de sus funciones más cruciales a la reflexión sociohistórica enfocada a la estructuración de las sociedades modernas<sup>368</sup>.

---

<sup>367</sup> Véase: Lowe, Donald. *Historia de la percepción burguesa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.20-50.

<sup>368</sup> Véase: Beriain, Josexto. *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona, Anthropos, 1998, p.30 .

Se requiere, por tanto, como se ha anotado, tomar en cuenta la base material constituida por el territorio para estudiar cabalmente los procesos mediante los cuales el Estado toma decisiones de orden político tendentes a la organización del espacio social, hecho que se verifica mediante estímulos que pueden ser provistos desde diversas instancias, -bien sea, por ejemplo, desde el gobierno, desde una corporación pública, o desde el sistema jurídico-, pero que, de manera invariable, afectan la dirección adoptada por el cambio que se quiere inducir en las sociedades.

### **3.1.1.6 Territorialidad e ideario político**

Los proyectos de modernización implantados para lograr cooptar en términos políticos determinado territorio dependen del ideario político que los sustente, o del encuadre de los mismos en cierta ideología. Sin embargo, en el caso colombiano los estudios sociales se han limitado normalmente a captar la manera en que se han dado los procesos de ordenación y de estructuración de la sociedad, sin incorporar un detenido análisis sobre las contradicciones -e incluso de las incoherencias- que los procesos de modernización han presentado en su transcurso.

Al desarrollar el presente trabajo ha podido observarse que durante el período de la República liberal los procesos de integración nacional por la vía de las modificaciones socioeconómicas resultaron altamente eficaces y efectivos en cuanto a la consolidación territorial, de modo que de hecho se verificó un auténtico proyecto constructivo apoyado en un consenso político notable por parte de una élite dirigente. Quienes impulsaron el proyecto de la integración territorial previeron que la realización del mismo repercutiría en transformaciones y beneficios económicos favorables para las élites, los cuales se esperaba sobrevendrían acompañados de un sistema ideológico y de una legitimidad expresados en altos niveles de gobernabilidad. Pero, en ese contexto, el buen funcionamiento de los dispositivos de control social y de legitimidad estuvo además sujeto a una transacción, que

hubo de realizarse mediante la concesión de beneficios no sólo favorables para las élites sino también para las demás franjas de la población<sup>369</sup>.

El descubrimiento de los grandes procesos que han alterado el mundo social en sus estructuras básicas ha de ser complementado, por tanto, con trabajos pormenorizados, que incluyendo apreciaciones como la antedicha, articulen aspectos poco estudiados en las tramas expresadas por las transformaciones sociales. En consideración de esto se ha intentado mostrar aquí, justamente, como iniciativas operativas tales como la integración territorial, lograron incidir de manera significativa –aunque no total- sobre el aparato político, y técnico-jurídico que se encontraba en funcionamiento en aquel entonces.

Se ha querido resaltar, pues, que el interés por la modernización, pensado desde los procesos de cambio, no debería estar limitado a las transformaciones del mundo socioeconómico, sino también orientado a comprender otras realidades sociales básicas simultáneas a lo socioeconómico, que como en el caso de la territorialidad, plantearon a las élites liberales de las décadas de 1930 y 1940 la necesidad de hacer converger el discurso con la acción política. Es decir, condujeron a que estas trataran de conjugar una realidad creada artificialmente –la nación– con otra realidad impuesta de manera pragmática mediante mecanismos como la integración territorial, la consolidación del aparato administrativo del Estado, y el perfeccionamiento de los ordenamientos jurídicos dispuestos para responder de manera adecuada a la posibilidad de ejecutar efectivamente el ideario liberal.

### **3.1.1.7 La dimensión regional y el proyecto centralizador**

Para cerrar esta parte del presente trabajo es menester anotar que, entre otros problemas que no han sido suficientemente explorados en los estudios tradicionales de historia y sociología dedicados al período de la República liberal se destaca el de la dimensión regional, sobre todo en cuanto a su importancia en la construcción de la nacionalidad

---

<sup>369</sup> Véase: Gómez Buendía, Hernando. “La hipótesis del almendrón”, en: *¿Para donde va Colombia?*. Bogotá, Tercer Mundo, 1999, introducción, p.25; Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación*. Bogotá, Siglo XXI, 1988, p.355-356.

colombiana a partir de las tramas de la planeación territorial y de la relación de ésta con el control social<sup>370</sup>.

El interés manifestado por los orientadores de la República liberal por lo regional fue sin duda considerable, y logró de hecho sentar las bases para la subsiguiente percepción de las regiones como importantes centros de poder económico-políticos, al tiempo que escenarios sociales cuya comprensión resultaba clave para proyectar el desarrollo nacional desde lo territorial. Es cierto que sólo a partir de la década de 1970 vino a pensarse, en rigor, en términos de planes de ordenamiento territorial, pero tal cosa no hubiera sido posible sin los previos avances que en materia de una mejor comprensión del ámbito regional – básicamente en cuanto a existencia de recursos- se habían adelantado ya desde los tiempos en que concentra su interés el presente trabajo. Por ello, el rescate de lo regional como elemento sociológico y político importante en la construcción de la nacionalidad constituye sin duda un punto valioso del legado de la República liberal.

De otra parte no puede dejar de mencionarse que durante la República liberal, el Estado buscó imponerse sobre los focos fragmentados de poder que alteraban la idea centralizadora de la integración nacional. Con toda certeza los orientadores de la República liberal fueron plenamente conscientes de que al captar la influencia que tenían los diversos centros regionales, el Estado central lograría construir una idea de nación coherente, que por la vía de la articulación centralizada estaría en condición de contener los problemas ocasionados – esencialmente en términos económicos- por las expresiones regionalistas manifiestas en la dispersión, la fragmentación, e incluso, eventualmente en la pérdida de soberanía en el contexto de la dominación sobre los procesos de producción desarrollados en las diversas regiones.

---

<sup>370</sup> Véase: Uribe de H., María Teresa, y, Jesús María Álvarez. *Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana, 1818-1850*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1987, introducción, p.15.

## 3.2 EJE 2: CONTROL ADMINISTRATIVO-FISCAL

### 3.2.1 El control administrativo o la voluntad de dominio del Estado plasmada en el propósito cuantificador y racionalizador de los recursos. El ajuste de los servicios estadísticos y fiscales

Según apunta Norbert Elias en el contexto de los Estados occidentales modernos se evidencia un verdadero interés por imponer una organización monopolista en favor del poder central:

La sociedad a la que llamamos sociedad de la Edad Moderna, está determinada, al menos en Occidente, por un grado muy elevado de organización monopolista. Se arrebató a los individuos aislados la libre disposición sobre los medios militares que se reserva al poder central, cualquiera que sea la configuración de éste, y lo mismo sucede con la facultad de recabar impuestos sobre la propiedad o sobre los ingresos de los individuos, que se concentra en manos del poder central. Los medios financieros que afluyen así a este poder central, sostienen el monopolio de la violencia; y el monopolio de la violencia sostiene el monopolio fiscal. Ambos son simultáneos, el monopolio financiero no es previo al militar y el militar no es previo al financiero, sino que se trata de dos caras de la misma organización monopolista. Cuando desaparece el uno desaparece automáticamente el otro, si bien es cierto que, a veces, uno de los lados del monopolio político puede ser más débil que el otro [...]

Lo primero que se constituye cuando aumenta la división funcional en una sociedad, es un aparato administrativo permanente y especializado en la gestión de estos monopolios. Solamente con la constitución de este aparato de poder político diferenciado alcanza su carácter monopolista la organización de los recursos militares y financieros. Solamente de esta forma se convierte el monopolio militar y fiscal en un fenómeno permanente. [...] Sólo con la constitución de este monopolio permanente del poder central y de este aparato especializado de dominación, alcanzan las unidades políticas el carácter de ‘Estados’.

En torno a estos dos monopolios mencionados van cristalizando otros posteriormente, pero estos dos siguen siendo los monopolios clave. Si estos monopolios desaparecen, desaparecen todos los otros, desaparece el ‘Estado’<sup>371</sup>.

---

<sup>371</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.344-345. Elias reitera la importancia de lo antedicho al expresar: “El poder militar concentrado en manos del órgano central, es el que asegura el poder de disposición de éste sobre los impuestos y, al propio tiempo, la disposición concentrada sobre los impuestos posibilita una monopolización

Resulta importante anotar que en concepto de Elias la planificación fiscal corresponde a una fase relativamente desarrollada del proceso de conformación del Estado y no a una de las etapas primigenias, siendo los impuestos producto de la interdependencia funcional, esto es, del grado de interacción social, mas no la consecuencia de un plan fijo y predeterminado con el objetivo de establecerlos institucionalmente<sup>372</sup>. O, en otras palabras, cuando los impuestos llegan a quedar fijados institucionalmente, y aún más cuando han sido establecidos como producto de determinada planeación, es porque la complejidad de las interacciones presentes en la sociedad es tal como para así permitirlo, al igual que suficientemente alto el grado de consolidación que para ese momento ha alcanzado el Estado -o quizás sería mejor decir la nación-Estado<sup>373</sup>-, hecho que parece evidenciarse al pensar concretamente en el caso que concentra la atención del presente trabajo.

En consonancia con esto también para Charles Tilly los sistemas de impuestos y hacienda pública se convirtieron en sectores importantes del Estado sólo cuando éste hubo alcanzado una fase evolutiva superior durante la época contemporánea (con posterioridad a 1750), lo que conduce a pensar que el marcado interés demostrado por Estado colombiano en tal sentido durante la primera mitad del siglo XX constituiría el fiel reflejo de una evolución notable, o al menos, positivo indicio de un desarrollo en curso<sup>374</sup>.

En efecto, el afán por el control evidenciado durante la época estudiada por el Estado colombiano no se restringió al plano de la mejor definición de la territorialidad a su alcance. También se hizo manifiesto en su anhelo y brega constante por reacondicionar las instituciones administrativas para efecto de un mejor control sobre todos los aspectos del devenir cotidiano. Podría decirse que el gran propósito de incrementar el control ejercido por el Estado se encuentra plasmado de manera clara en la suma de la legislación producida durante la República liberal.

---

cada vez más intensa del ejercicio de la violencia física, del poder militar. Un medio de poder va impulsando al otro". Ibid., p.438.

<sup>372</sup> Ibid., p.431.

<sup>373</sup> Una vez constituida la nación-Estado, para Hobsbawm una de sus mayores virtudes reside precisamente en su innegable capacidad para garantizar la acción fiscal. Hobsbawm, Eric.Op. cit., p.37.

<sup>374</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.79.

En cuanto al aspecto de la fiscalidad en concreto y como lo señala Tirado Mejía, hasta ese momento histórico el sistema tributario colombiano aún se encontraba “montado sobre principios coloniales” que sólo entonces serían sometidos a un proceso de intenso reacondicionamiento conforme a lo exigido por los nuevos tiempos, en especial durante la primera administración de Alfonso López Pumarejo<sup>375</sup>.

### 3.2.1.1 La estadística al servicio de la fiscalidad

Casi hasta ese entonces la elaboración de censos y datos estadísticos, tan necesarios para la toma de decisiones de Estado, había sido asumida -aunque no siempre, pero sí con frecuencia- por particulares, caso en el que gracias a su gran profundidad logró destacarse el trabajo de Diego Monsalve titulado *Colombia cafetera* (1927)<sup>376</sup>. Con posterioridad a ese momento el Estado se apersonaría crecientemente del asunto, iniciativa puesta en evidencia, por ejemplo, si se toma en cuenta lo dispuesto por la ley 82 de 1935, mediante la cual se centralizaba en la Contraloría General de la República la dirección de todos los servicios de estadística de la nación. Igualmente la ley en cuestión otorgaba al contralor general la potestad de crear una junta encargada de orientar el levantamiento de diversos tipos de censos, a saber, agrícola, pecuario, industrial y del trabajo, así como de formar “números índices”, útiles para el desarrollo de investigaciones económicas y fiscales. Esta ley obligaba también a los empleados nacionales, departamentales y municipales, así como

<sup>375</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p.12.

<sup>376</sup> Monsalve, Diego. *Colombia cafetera*. Madrid, Artes gráficas, 1927. Como se ha anotado ya en páginas anteriores observaciones como las realizadas por el señor Monsalve durante las postrimerías de la Hegemonía conservadora resultarían de la mayor utilidad para la toma de acciones de Estado durante la República liberal, a la cual correspondió llevar a efecto algunas de las previsiones trazadas con anterioridad por aquella en cuanto a la modernización nacional. Más detallado que otros de su clase, el texto en cuestión proporcionaba prolijos datos, entre otros, sobre temas históricos, políticos, civiles y administrativos, geográficos, etnográficos, demográficos, eclesiásticos, educativos, sanitarios, económicos, financieros, bancarios y fiscales. Tras presentar una información general sobre las diversas unidades político-administrativas del país, daba especial relieve al aspecto económico, concentrando la atención sobre la esfera de la economía cafetera, pero tratando además aspectos globales relativos a la minería, la agricultura, la ganadería, la flora, la fauna, el comercio, la industria, etc. En la sección dedicada a la parte fiscal la información dada versaba sobre el sistema monetario nacional, el presupuesto nacional, las rentas e impuestos nacionales, departamentales y municipales, el sistema aduanero, empréstitos, deuda pública, el sector bancario, etc. Véase además: Tirado Mejía, Álvaro. Op. cit., p.34-35,79; Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.182,184.

a todas las personas naturales y jurídicas residentes en la república, a suministrar al contralor los datos que se requiriesen para el buen servicio de la estadística nacional. La realización específica de esta clase de tareas se determinaría posteriormente según lo previsto por esa misma ley<sup>377</sup>.

Hacia 1936 se intensificó ostensiblemente la realización de trabajos especializados sobre la materia, referidos a distintos departamentos del país en una serie que llevaba por título *Geografía económica de Colombia*<sup>378</sup>. En términos generales estos estudios daban cuenta del estado económico de cada departamento. Inicialmente solían tomar en cuenta una reseña histórica, una descripción geológica y geográfica, y una más sobre la respectiva jurisdicción político-administrativa. Luego pasaban a detallar las riquezas y potencialidades naturales y económicas, las áreas de producción económica en operación, discriminaban pormenorizadamente los diversos sectores de éstas, y establecían una descripción del estado general de las diferentes actividades comerciales, industriales y agrarias. Finalmente, compendiaban información básica sobre composición, densidad y diversas ocupaciones de la población, índices de empleo, higiene y salubridad, instrucción pública, vías de comunicación y transportes, hacienda pública, funcionamiento fiscal, etc.

Es indudable que este cúmulo de información apuntaba, entre otros aspectos, a contar con una base fiable que posibilitara la generación de una legislación adecuada para el estímulo de los sectores de la producción que así lo requiriesen, para la maximización de la explotación de recursos, y para la eventual creación de impuestos según el caso.

El censo general de población realizado por la Contraloría general de la república en 1938 complementaría de manera decisiva la información hasta entonces recabada, convirtiéndose en instrumento de primera mano para la toma de cualquier decisión de Estado. Según puede

---

<sup>377</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.351-354.

<sup>378</sup> Entre los títulos publicados bajo esa denominación pueden contarse, por ejemplo, los siguientes: Contraloría general de la república, Dirección nacional de estadística. *Geografía económica de Colombia: Antioquia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936; Contraloría general de la república. *Geografía económica de Colombia: Boyacá*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936; Contraloría general de la república. *Geografía económica de Colombia: Caldas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1936; Contraloría General de la República. *Geografía económica de Colombia: Bolívar*. Bogotá, Editorial El gráfico, 1942; Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Estadística. *Geografía económica de Colombia: Tolima*. Bogotá, Editorial Santafé, 1946.

juzgarse a partir de las distintas fuentes examinadas, luego de su publicación en 1940 se erigió como parámetro de obligada consulta y referencia de las más variadas publicaciones tanto oficiales como privadas, pues aparece citado copiosamente. Los antecedentes de este censo se remontan a la ley 67 de 1917, la cual disponía que cada 10 años debía efectuarse un censo general de población. En 1937 mediante decreto 987, e invocando aquella ley, el presidente López Pumarejo dispuso la realización de un censo. Una vez hecho este, mediante la ley 24 de 1939 se le dio aval oficial al conteo de la población que acababa de realizarse por departamentos.

En su primera parte el censo de 1938 dedica toda una sección a analizar cuantitativamente la distribución de la población según ramas de actividad económica -agricultura, ganadería, explotación forestal, caza, pesca, industrias extractivas, industrias de transformación, servicios en general, actividades liberales, etc.-; y luego contabiliza por ocupaciones específicas -patronos, empleados, peones, obreros, arrendatarios, colonos, servidores domésticos, profesionales independientes, etc.-, información de fundamental importancia a la hora de plantear cualquier proyecto de ley puesto que establece la cantidad de colombianos que eventualmente serían afectados al instituir un nuevo sistema impositivo, al diseñar planes de desarrollo considerando el fomento de las diversas actividades económicas, o al crear instancias administrativas necesarias para el desarrollo a partir de la inmediata solución de las falencias más protuberantes.

No es un secreto que el conocimiento del poder adquisitivo de la población que se gobierna resulta de enorme significación para toda administración pública dispuesta a intervenir sobre las ocupaciones y actividades económicas de modo que se fomente la generación de recursos, la captación de los mismos, y en suma, su mayor control por parte del Estado. Cabe agregar que en su segunda parte el censo de 1938 contabiliza las edificaciones existentes en el país, lo que permite entrever que se estaba pensando una organización seria del catastro, fuente nada desdeñable de ingresos para las arcas del Estado<sup>379</sup>.

---

<sup>379</sup> Contraloría General de la República. *Censo general de población 1938, departamento de Antioquia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940.

En su artículo 4º la ley 82 de 1935 había dejado establecido que en el futuro debían realizarse censos periódicamente. Así, por decreto presidencial No. 85 de 1945 se determinó dar cumplimiento a lo establecido en la ley de diez años atrás, considerando año censal desde el 1º de julio de 1944 hasta el 30 de junio de 1945. Como habría de esperarse el afán estatal por ajustar el sistema tributario conforme a los datos arrojados por este nuevo censo se hizo manifiesto, siguiendo más o menos los mismos derroteros anotados con respecto al censo de 1938, pero enfocándose ahora un poco más a un país con una urbanización creciente y con una más intensa actividad industrial<sup>380</sup>.

No sobra anotar que con la incorporación del saber estadístico a la toma de decisiones sobre el devenir nacional, se abrió parcialmente la puerta -sin que ese hubiera sido precisamente el cometido esencial- a nuevas ciencias en el contexto colombiano, tales como la economía y las ciencias sociales, la cuales habrían de contribuir de manera creciente en lo sucesivo a perfilar los destinos del país.

### **3.2.1.2 La fiscalidad propiamente dicha**

No cabe duda con respecto a que a partir de la Reforma constitucional de 1936 -o Acto legislativo No. 1 de ese año- se prestó mayor atención que en el pasado al funcionamiento del fisco nacional, pues a partir de ese momento se delegó expresamente en el Congreso de la República la potestad de establecer rentas y gastos de carácter nacional, de decretar impuestos extraordinarios y de salvaguardar el erario público mediante la supervisión de los contratos celebrados por el ejecutivo. En la Cámara de Representantes recayó entonces la responsabilidad concreta de “iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones”<sup>381</sup>.

Durante los años de la primera administración de López Pumarejo se habían destacado ya en el terreno de la fiscalidad leyes como la No. 78 de 1935 “por la que se modificaban las

---

<sup>380</sup> Contraloría General de la República. *Primer censo industrial de Colombia, 1945*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1947.

<sup>381</sup> República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, p.21-35.

tarifas para las rentas altas, se establecía el exceso de utilidades y se creaba el impuesto de patrimonio, complementario al de la renta”<sup>382</sup>. Así mismo sobresalió la ley 69 de 1936 que “modificó lo relacionado con los impuestos sucesorales, las asignaciones y las donaciones, elevando las tarifas en forma progresiva”<sup>383</sup>. Los alcances de estas leyes -quizás las más importantes de las que configuraron la Reforma tributaria- son resumidos por Tirado Mejía del siguiente modo:

En suma, con todas estas medidas se imponía el nuevo criterio de que quienes tuvieran más capital e ingresos tributaran más y que las rentas del fisco no dependieran de los impuestos indirectos, que son los que paga el pueblo consumidor, sino de los directos, que gravan proporcionalmente a los dueños del capital. El Estado pudo contar con mayores ingresos cuando precisamente se comenzaba a impulsar el intervencionismo<sup>384</sup>.

En la misma línea, durante la administración de Eduardo Santos su ministro de hacienda Carlos Lleras Restrepo opondría abiertamente a la teoría de la “neutralidad del impuesto” - enunciada años atrás por Esteban Jaramillo cuando había ocupado esa misma cartera durante la administración de Olaya Herrera- una teoría “de sensibilidad social”<sup>385</sup>. En efecto, todo indica que la administración de Olaya Herrera se había ocupado más por establecer pragmáticamente mecanismos de control fiscal que por filosofar sobre el sentido social con que habría de invertirse lo recaudado, lo que tampoco significa que hubiera hecho por completo caso omiso de dicho sentido social.

En el transcurso del gobierno de Olaya Herrera la ley 43 de 1931 “sobre administración y recaudación de rentas nacionales”, había establecido ya en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público una oficina para la Dirección General de Rentas Nacionales, enunciando sus funciones, organización, empleados, sesiones y algunos impuestos para recaudar<sup>386</sup>. Adicionalmente ese mismo año, por ley 81 “relativa al impuesto sobre la renta” se

---

<sup>382</sup> Tirado Mejía, Álvaro. Op. cit., p.95.

<sup>383</sup> Ibid.

<sup>384</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López Pumarejo: la Revolución en marcha”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.336.

<sup>385</sup> Véase: Arciniegas, Germán. Op. cit., p.368.

<sup>386</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.150-154.

determinó con claridad lo que podía entenderse como renta, y la que sería o no sería sometida al impuesto, el cual, según la ley, sería establecido, tasado, exigido, recaudado y pagado anualmente sobre la renta líquida correspondiente al año anterior teniendo en cuenta una tarifa asignada. La ley enumeraba además las disposiciones para el establecimiento del impuesto en cuestión<sup>387</sup>.

En el mismo sentido de incrementar el control administrativo del Estado, la ley 79 de 1931 dispuso la organización aduanera de la nación mediante una reglamentación “orgánica de aduanas” que regulaba la importación y exportación de mercancías estableciendo los documentos a exigir en tales casos, aparte de fijar parámetros sobre la aplicación y el pago de los derechos correspondientes. Enumeraba también las principales características de las aduanas y de la Junta General de Aduanas que habría de constituirse, preceptuaba sobre la conformación de la oficina de aduanas y sus funciones, acerca de las responsabilidades de sus empleados, sobre el establecimiento de las zonas aduaneras, la administración de la mercancía en tránsito por ellas, el manejo del contrabando, y los demás pormenores relacionados con la materia. Esta ley derogaba todas las leyes y disposiciones anteriores sobre el particular<sup>388</sup>. Poco después, con el objeto de facilitar el incremento de las exportaciones colombianas y de establecer un tratamiento equitativo para los productos nacionales, la ley 135 de ese mismo año estableció mediante un artículo único fijar una tarifa máxima veinticinco por ciento más alta sobre los derechos que entonces gravaban las importaciones de mercancías extranjeras. El poder ejecutivo quedó facultado por la misma ley para determinar los casos en que esta tarifa debía aplicarse<sup>389</sup>.

En concepto de Tirado Mejía la aplicación de la intervención bajo la forma de barreras aduaneras respondió ante todo a la determinación estatal de hacer que los consumidores participaran directamente con su aporte en el cometido de fortalecer la industria nacional, vía ésta que de por sí facilitaba los monopolios de hecho y que fue puesta en práctica en

---

<sup>387</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.505-522.

<sup>388</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.390-437.

<sup>389</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.439-440.

especial durante los años de la primera administración de López Pumarejo. Por eso, en el plano de los hechos casi no existían empresas grandes o industrias prósperas que, -según anotaba en 1936 el propio presidente López-, no gozaran del amparo de alguna ley, decreto o contrato que les concediera gabelas y las mantuviera de cierto modo bajo el manto protector del Estado, posición que es reafirmada por las reflexiones que Daniel Pécaut enuncia sobre la materia<sup>390</sup>.

De la misma manera en lo tocante al sector agrario, el intervencionismo de Estado se limitó invariablemente a políticas económicas que privilegiaban la implantación de aranceles o la exigencia de cierta participación del Estado en la orientación de las organizaciones más destacadas del ramo, pues hasta entonces los particulares –generalmente en representación de apellidos de rancia tradición- las habían dirigido unilateralmente, caso de la Federación Nacional de Cafeteros. En buena medida este hecho se relacionaba con una preocupación del Estado registrada por Daniel Pécaut al anotar que por ejemplo el presidente López “se mostraba inquieto por el poder político potencial de los hombres de negocios, si no eran vigilados por el Estado”<sup>391</sup>. Como se verá en su momento al contrastar lo dicho con la información empírica, la intervención estatal en el sentido de procurar una participación más directa en la toma de decisiones relacionadas con los sectores económicos claves del país fue clara y contundente, saltando a la vista en especial cuando el centro del asunto lo constituyeron productos como el café, el algodón, o el banano, por citar algunos ejemplos.

No obstante esto, el intervencionismo estatal no llegó a trascender al terreno de las expropiaciones o de las nacionalizaciones<sup>392</sup>. Lo que sí hizo fue presionar a las compañías extranjeras (como por ejemplo la Tropical Oil Company y la Andian National Corporation), pero sobre todo a las franjas sociales más pudientes –esto es, “capitalistas” o “acomodadas” como se les decía en la época- para hacerlas cumplir el papel de contribuyentes que hasta entonces habían desconocido, evadido, o al menos desatendido. En cuanto a las clases populares, los pequeños propietarios, los empleados o los industriales

---

<sup>390</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.80; Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, en: *Colombia hoy, perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo, 1996, p.149; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.195,240.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p.214-215.

<sup>392</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.81-83.

de escasos recursos se consideraba que “de grado o por la fuerza” se encontraban acostumbrados ya a cumplir con las cargas que en justicia les correspondían, razón por la cual no debían ser sometidos a presiones adicionales<sup>393</sup>.

No puede dejar de mencionarse aquí la amplia reestructuración del Ministerio de Hacienda adelantada durante la administración de Eduardo Santos en cabeza del Ministro Lleras Restrepo, como tampoco la organización del catastro que se ejecutó entonces, además del diseño y la aplicación de planes de arreglo de la deuda pública y de la regularización de los compromisos adquiridos por el Banco de la República mediante la creación de fondos constituidos para el efecto que de manera complementaria se orientaban a la estabilización de la moneda<sup>394</sup>.

Como se ha anotado ya en páginas anteriores son igualmente merecedoras de mención en este punto las medidas adoptadas por la segunda administración de López Pumarejo para manejar la hacienda pública en el precario contexto generado por la Segunda Guerra Mundial. Entre las disposiciones adoptadas para el efecto pueden resaltarse la ley 45 de 1942 orientada a obtener recursos extraordinarios mediante la expedición de bonos de deuda pública por 60.000.000 de pesos para saldar el déficit del tesoro nacional durante dicho año, denominados “Bonos de defensa económica nacional”<sup>395</sup>. El impuesto sobre la renta y complementarios de 1942 y 1943 se recargó en un 50%, en reemplazo de la reducción experimentada por el gravamen de aduanas en el presupuesto de ingresos. Una gama de nuevos impuestos y la instauración de disposiciones de forzoso cumplimiento en cuanto a la compra de los bonos públicos para industriales y otros empresarios hicieron parte de la política económica de choque con la que el segundo gobierno de López hizo frente a la crisis económica generada por la guerra<sup>396</sup>.

---

<sup>393</sup> Ibid., p.96-97.

<sup>394</sup> Véase: Arciniegas, Germán. Op. cit., p.367-368.

<sup>395</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.383-384.

<sup>396</sup> Ibid.

De otra parte, en cumplimiento de los dictados de la reforma constitucional de 1945 se daría un paso importante en cuanto al acondicionamiento fiscal del Estado al dirigir algunas disposiciones al control presupuestal, dando así “pasos de una política de planificación”<sup>397</sup>.

### **3.2.1.3 Estadística, fiscalidad, poder político y soberanía**

La eficacia del Estado moderno se logra en la medida en que es capaz de contener las iniciativas privadas y de establecer un control social desde el cual puede aplicar su poder político. Así la soberanía estatal depende del grado de imposición de lo público. En ese sentido el monopolio de la violencia por el control de las armas mediante la consolidación de una fuerza pública como la policía o las fuerzas militares no basta para la consolidación de la nación-Estado. Se hace necesaria adicionalmente la incorporación de un sistema impositivo que reduzca las ventajas económicas que las fuerzas privadas tengan sobre el Estado, realización que a su vez resulta factible sólo en la medida en que la soberanía estatal consiga mantener la obediencia de los ciudadanos y el control territorial sobre los focos de producción.

Esa intencionalidad estatal durante el período de la República liberal se hizo claramente notoria, puesto que el Estado procuró limitar las acciones privadas que en el marco del juego económico habían venido desarrollando ciertos círculos empresariales –algunos de ellos extranjeros- o determinados focos de producción regional. Con su accionar interventor el Estado propendió de ese modo, en general, por la creación de las condiciones de seguridad necesarias para brindar un suficiente nivel de confianza con respecto a los procesos de producción, al tiempo que procuró incrementar su nivel de legitimidad política, entendida como la confianza que los ciudadanos productores han de sentir frente al Estado en su rol de garante de orden social, y por ende de nuevas, continuas, y seguras inversiones privadas dentro del territorio.

Se entiende entonces que las reformas fiscales efectuadas durante la República liberal se aplicaron con una doble intencionalidad: conocer las auténticas condiciones de los procesos

---

<sup>397</sup> Ibid., p.388.

de producción con las cuales podía contarse –recursos naturales, materias primas, medios de producción, fuerza laboral, etc.-, al tiempo que se dotaba al Estado de un adecuado nivel de soberanía mediante el efectivo control del sistema económico en general.

De ello se deriva que la consolidación del Estado moderno colombiano en su iniciativa de integración nacional, no solamente se desarrolló a partir de la articulación de territorios fragmentados y de la suma a un mismo proyecto integrador de distintos centros de poder regional. Con inmenso interés tomó en cuenta además las condiciones proporcionadas de suyo por el medio ambiente –obviamente estimando la acción humana sobre el mismo-, y procedió con celo a la certera medición de recursos –naturales y humanos– que permitieran otorgar sentido a sus designios, antes que nada, recurriendo a la vía de la instauración de un sistema de control fiscal fundado en la estadística y en la información fidedigna, que fuera ante todo reconocido y fiable.

Sin duda los orientadores de la República liberal esperaban que dicho paso repercutiría en una más eficaz intervención estatal, propiciando una mayor capacidad de la infraestructura económica generadora de todo tipo de bienes, pero, que al unísono, también produciría crecientes recursos presupuestales destinados a la afirmación de un Estado moderno que no sólo en lo teórico sino también en el plano de los hechos asumía así, con entera propiedad, el control de las riendas de las dinámicas económicas y del mundo social<sup>398</sup>.

---

<sup>398</sup> Véase: Kalmanovitz, Salomón. Op. cit., p.355.

### 3.3 EJE 3: DINAMIZACIÓN ECONÓMICA

#### 3.3.1 La unicidad de un binomio complementario e indivisible. Dinamización económica e institucionalización socio-laboral

Anota Charles Tilly que tras centurias de evolución, y sólo cuando alcanzaron una fase avanzada de su desarrollo -pasada la mitad del siglo XVIII-, los Estados europeos contaron por fin con un grado de solidez y capacidad tal que precisaron incluir en sus presupuestos “los gastos referentes a infraestructura económica, educación, seguridad social, e incluso gestión económica”<sup>399</sup>.

Esta apreciación hace pensar que la aparición de tales previsiones en el Estado colombiano durante la primera mitad del siglo XX resulta sintomática quizás, si bien no del logro consumado y la total madurez del aparato administrativo, sí por lo menos de ciertos rasgos que indudablemente son propios de tal situación. De otro lado el reemplazo de reclamaciones locales en favor de círculos de población restringidos, por reivindicaciones de carácter general (derechos en vez de compensaciones de beneficencia y caridad)<sup>400</sup>, estaría manifestando -como indica Tilly- una inequívoca nacionalización de la economía<sup>401</sup>, al tiempo que el advenimiento de variaciones en cuanto a la concepción de ciudadanía vigente en aquel entonces<sup>402</sup> y en cuanto a la obligación del Estado para con los habitantes de sus dominios si ha de seguirse la opinión de Norbert Elias, autor que hace gran énfasis en que el desarrollo social debe considerarse como un todo integrado en el que funcionan como elementos interdependientes el binomio Estado-política y el binomio economía-división social del trabajo<sup>403</sup>.

Argumenta Tilly que ese tipo de transiciones históricamente han constituido “una amplia y clara variación tanto de los actores como del objeto de las reivindicaciones colectivas”, al

<sup>399</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.78.

<sup>400</sup> Para Tilly pueden caracterizarse como planteamientos reivindicativos aquellos que pretenden “desde hacer sutiles insinuaciones hasta hacer revoluciones sociales”. Ibid., p.90.

<sup>401</sup> Ibid., p.85.

<sup>402</sup> Para T.H. Marshall la noción de ciudadanía ha experimentado en efecto una evolución con “un progreso ininterrumpido desde hace doscientos cincuenta años”. Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p.22.

<sup>403</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.276-278.

hacer que, por ejemplo, los obreros recorrieran “el camino que va de plantear reclamaciones a sus patronos concretos, a dirigirlas a los dueños de una industria completa o al Estado”<sup>404</sup>. Pensando en el caso colombiano de la primera mitad del siglo XX y siguiendo a Elias, quizás cabría agregar que también en vía inversa de hecho tuvo lugar el replanteamiento del papel del Estado desde el momento mismo en que éste intentó proveer cauces institucionales -suficientes e idóneos- al proceso descrito.

Sobre este particular comenta Tilly que ciertamente a lo largo de la historia en algunas ocasiones ha tenido lugar la participación de las autoridades gubernativas en la institucionalización de las acciones reivindicativas ejecutadas por el movimiento social. Tómese en cuenta que incluso el mismo hecho de reprimir, negociar, contener y legislar – en una palabra, el esfuerzo por encauzar- puede otorgar reconocimiento y ayudar a poner en pie a dicho movimiento, mientras de manera simultánea se va modificando la organización de las autoridades establecidas. En otras palabras: las reclamaciones terminan repercutiendo tanto sobre la sociedad como sobre el Estado<sup>405</sup>.

Sin duda tal tipo de modificación estructural se verificó en el caso colombiano a raíz de la puesta en operación de la denominada “Revolución en marcha” durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo. Como sostenía Alberto Lleras, a la sazón ministro de trabajo, las acciones adoptadas por la administración López habían de interpretarse no como un intento por destruir el orden social, sino más bien como una iniciativa tendente a

estimular el crecimiento de una fuerza pública que no puede despreciarse en una nación donde lo que más vale es el pueblo y lo que más pesa es el factor humano... hemos querido despertar ambiciones en las clases atemorizadas o agobiadas por su miseria, aletargadas por la práctica de todas las virtudes de la resignación mística. Hemos querido levantar el nivel de vida del pueblo, no sólo para que sirva mejor a todas las empresas nacionales que se quieren acometer con su respaldo, sino para que sea también un consumidor eficaz, es decir, un elemento más del progreso en la producción industrial y agrícola. Y hemos utilizado los recursos de la ley, aplicándola: por eso el gobierno ha estimulado la fuerza sindical

---

<sup>404</sup> Tilly, Charles. Op. cit., p.85.

<sup>405</sup> Ibid., p.87.

[...] tratando de canalizar los conflictos por la legalidad, hacia soluciones convenientes. El resultado debe ser la organización de las fuerzas proletarias en un gran movimiento legal, dentro de los límites de la democracia, a su servicio y al servicio de la República<sup>406</sup>.

En vez de procurar la destrucción del orden social de lo que se trataba era precisamente de instaurarlo, como expone Daniel Pécaut recurriendo a palabras del propio López Pumarejo cuando a fines de 1936 se ufanaba de que los obreros colombianos se habían transformado para ese entonces precisamente en “un elemento de orden”<sup>407</sup>. Se pretendía ubicar así a la clase obrera en el ámbito de una concepción que en términos de Tirado Mejía “apuntaba a modernizar la sociedad colombiana, institucionalizando el movimiento sindical para controlar los conflictos sociales y promover mejoras en las condiciones de vida de los obreros como un medio para ampliar la demanda interna, en beneficio de la producción industrial y agrícola”<sup>408</sup>, incidencia de la cual se esperaba sobrevendría el fortalecimiento tanto del Estado como de la sociedad colombiana en su conjunto.

No obstante resulta interesante observar cómo Daniel Pécaut mantiene ciertas reservas en su posición al respecto bajo el argumento de que, dado que históricamente los obreros colombianos no disponían de ninguna tradición de unidad ni de una verdadera conciencia de clase, su única posibilidad de cohesión y acción concertada como verdadero conglomerado, quedó restringida a las que en su opinión eran unas más bien estrechas oportunidades de acción ofrecidas por el Estado en el marco de aplicación de la política intervencionista:

Los sectores populares urbanos constituyen, junto con los sectores medios, esos “consumidores” cuya representación reclaman los dirigentes liberales. Y es a este título como son convidados a hacer su entrada oficial en la escena política [...] Es decir, que los sectores populares urbanos no son reconocidos como un actor social autónomo y “mayor”. Son solamente invitados a ocupar, en el

---

<sup>406</sup> Citado por Tirado Mejía, en: *Aspectos...* Op. cit., p.230; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.240.

<sup>407</sup> *Ibid.*, p.239-240.

<sup>408</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.230; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.195.

mercado y en el sistema político, el lugar que les es asignado por los propios detentadores del poder<sup>409</sup>.

### **3.3.2 La provisión de condiciones infraestructurales para el desarrollo económico y la atención de necesidades sociales básicas**

En 1930, desde el momento mismo de su posesión como presidente, Enrique Olaya Herrera habló de la necesidad de poner al país a tono con los nuevos tiempos en cuanto a la provisión de las condiciones requeridas para el progreso nacional. Según recalcó en aquella oportunidad, para ese entonces ni siquiera la capital de la república contaba con los servicios que deberían encontrarse a la orden del día en una ciudad moderna:

Como Bogotá, además de ser el asiento de los poderes públicos y residencia del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Gobierno de la República, es el centro principal a donde acuden miles de estudiantes de la Nación entera y numerosos visitantes de todas las regiones del país... no es posible que continúe careciendo (...) de los servicios (...) de una ciudad moderna (...). En la adopción de medidas que pongan fin a tal estado de cosas, debe estar interesado nuestro orgullo de colombianos...<sup>410</sup>.

Ante estas palabras cabe preguntarse entonces si tal era la situación de Bogotá -la capital de la república-, ¿que podría esperarse entonces de la situación que sobre el mismo particular presentaban los demás lugares de la geografía nacional?.

Como es claro tal hecho era conocido por la dirigencia que se hallaba al frente del proyecto de la República liberal, la cual procedió a tomar cartas sobre el asunto procurando dotar al país de las condiciones indispensables para la atención de necesidades sociales básicas, o “medios de consumo colectivo” en la terminología empleada por Nicos Poulantzas.

---

<sup>409</sup> Ibid., p.195-196, consúltese además la página 236 de la misma obra..

<sup>410</sup> Citado por Germán Arciniegas, en: “Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.300.

### 3.3.2.1 La electrificación percibida como sinónimo del desarrollo

Como una de las más importantes iniciativas lideradas por el Estado central durante el período estudiado, ha de registrarse aquí el afán por dotar del servicio de energía eléctrica a múltiples regiones y localidades colombianas que hasta entonces carecían del mismo, o que necesitaban de su mejoramiento sustancial con miras al desarrollo económico, en especial en cuanto al sector industrial<sup>411</sup>.

Numerosas leyes se expidieron con tal intención, ordenando bien la elaboración de presupuestos, estudios técnicos y planos para el montaje de “plantas” –y con frecuencia de verdaderas “centrales” hidroeléctricas-, o bien para la prolongación de las redes existentes y/o la adecuación de otros aspectos relacionados con el fomento de la electrificación, tales como el ensanche de la capacidad generadora de energía en las plantas ya instaladas.

Una simple mirada a la legislación pone en evidencia que el hecho de que se expidiera una ley no garantizaba de por sí el rápido adelanto de los trabajos que ésta ordenaba. En efecto, al adelantar la revisión documental ha sido posible detectar que en ocasiones tras varios años de haber sido dispuestos por cierta ley, tanto la financiación como los estudios técnicos o las labores de construcción de una misma obra volvían a ser decretados por una nueva ley que insistía sobre su ejecución. Como muestra de esta situación pueden mencionarse las leyes 223 de 1938, la 8ª de 1939 y la 97 de 1944, todas ellas en demanda de la construcción de una central hidroeléctrica aprovechando las aguas del río Palo en el departamento del Cauca<sup>412</sup>.

En algunas ocasiones una misma ley ordenaba la realización de los estudios técnicos y la posterior construcción de más de una planta o central hidroeléctrica, caso que puede ejemplificarse con la ley 70 de 1942, la cual, luego de ordenar suplir las necesidades energéticas de varias poblaciones pertenecientes a la intendencia del Chocó en el comienzo

---

<sup>411</sup> Véase: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.291,297-298.

<sup>412</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.256-257; *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.152-153; *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.15 -18.

de su articulado, disponía en su segunda parte proceder a hacer lo propio con algunas localidades del occidente antioqueño mediante la construcción de una central adicional para el efecto<sup>413</sup>. Semejante fue la situación atendida por la ley 88 de 1944, pues al tiempo que disponía el establecimiento de una central sobre el Río Negro en los límites entre Cundinamarca y la Intendencia del Meta para suplir la demanda de la ciudad de Villavicencio, en la segunda parte de su articulado ordenaba abrir los créditos necesarios para que el gobierno aportara a otra central cuya construcción se planeaba en el suroeste antioqueño<sup>414</sup>.

Entre la legislación por medio de la cual se procuró encauzar todo el proceso de la electrificación del país cabe destacar sin duda a la ley 126 de 1938, que establecía pautas esenciales “sobre el suministro de luz y fuerza eléctrica a los municipios, adquisición de empresas de energía eléctrica, de teléfonos y de acueductos e intervención del Estado en la prestación del servicio de las mismas”<sup>415</sup>.

Las leyes 35 de 1942, y 87 de 1931 también fueron altamente significativas en la tentativa de orientar el proceso de electrificación. Reforzando las determinaciones de la ley 126 de 1938, la primera de ellas declaraba de manera expresa la utilidad pública de la adquisición por parte de las municipalidades “de los terrenos ribereños o aledaños a las caídas de fuentes hidráulicas aprovechables en la extensión necesaria para el establecimiento, ensanche y mejora de plantas eléctricas”<sup>416</sup>.

La segunda ley citada, esto es, la número 87 de 1931, había determinado desde tiempo atrás “permitir el paso de fuerza motriz a la República”, consintiendo que las empresas interesadas en contar con fuerza hidroeléctrica -o de cualquier otra clase- producida en un país vecino, pudiera ser transportada por el territorio colombiano pagando a favor del tesoro del municipio en donde se hallaren situadas las fábricas que le dieran uso, de uno a tres

---

<sup>413</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.109-111.

<sup>414</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.140.141.

<sup>415</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.47-53.

<sup>416</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.53.

pesos mes por cada caballo de fuerza utilizado<sup>417</sup>. Tomando en cuenta la dificultad de prestar el servicio por parte de empresas nacionales en las zonas de frontera mientras se efectuaban las obras del caso, es de suponer la especial utilidad de esta disposición allí en donde el Estado colombiano entendía que habría demora en la posibilidad de proveer esta clase de recurso.

### **3.3.2.1.1 El imperativo de la industrialización y la financiación de la electrificación**

El estatuto instaurado por la ley 126 de 1938 puntualizaba formalmente que el suministro de energía eléctrica constituía un servicio público fundamental, y que en su establecimiento, desarrollo y financiación cooperarían la nación, los departamentos y los municipios. De otra parte, creaba el Departamento de Empresas de Servicios Públicos como ente revisor de la materia en el ámbito nacional, y en su tercer artículo estipulaba que la nación contribuiría al mejoramiento de las plantas eléctricas en los municipios del país dependiendo del promedio del recaudo anual percibido por cada uno de ellos, tal como se expresa en la siguiente tabla:

Hasta \$30.000, colaboración del 50%  
 \$30.001-\$40.000, colaboración del 45%  
 \$40.001-\$60.000, colaboración del 40%  
 \$60.001-\$100.000, colaboración del 35%  
 \$100.001-\$150.000, colaboración del 25%  
 \$150.000 y más, colaboración del 20%<sup>418</sup>.

Esta ley establecía así mismo que las plantas que llegaren a instalarse debían contar con las especificaciones técnicas requeridas por el gobierno, e imponía a los departamentos la misión de conformar “Secretarías de electricidad” para la promoción de obras en dicho campo. De otro lado, brindaba garantías y apoyo a aquellas empresas que en lo sucesivo se organizaran con la finalidad de explotar recursos hídricos para la generación de energía

---

<sup>417</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.602-603.

<sup>418</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.47-53.

eléctrica, aparte de reglamentar el debido funcionamiento de las plantas así como la prestación de su servicio.

Como se ha anotado en líneas anteriores al exponer los alcances de la ley 126 de 1938, en la mayor parte de las ocasiones la tentativa de dotar de energía eléctrica a las distintas regiones y localidades colombianas se quiso llevar a cabo recurriendo al mecanismo de la co-financiación de las obras con sustanciales aportes de la nación, dineros que debían ser completados en proporciones variables, según el caso, por las instancias departamentales, municipales y/o particulares.

Sin embargo todo indica que los topes determinados por dicha ley marco no siempre se guardaron de manera estricta, y que en contra de lo que habría de esperarse en cumplimiento inflexible de dicha ley los montos de inversión del Estado central fluctuaron con cierta inconsistencia, llegando en algunos casos al 70%<sup>419</sup>, e inclusive superando esa cifra hasta un 75%. Ciertamente, mientras en algunas oportunidades el aporte de la nación cubría ese nivel de costos, como cuando se dispuso la construcción de la central hidroeléctrica del lago de Tota (Boyacá) en virtud de la ley 41 de 1939, -que a su vez adicionaba la 126 de 1938<sup>420</sup>-, en otras oportunidades el erario nacional contribuyó con mucho menos, siendo usuales las inversiones que escasamente superaban el 50 ó 51% del desembolso total demandado por cada una de las diferentes obras.

Un ejemplo aplicable a este último rango de ayuda de parte del Estado central fue el atendido por la ley 223 de 1938, la cual mandaba al Ministerio de Economía Nacional financiar la construcción de una hidroeléctrica en el río Palo (Cauca) con un aporte del 50%, siempre y cuando los municipios que pudieran beneficiarse invirtieran allí recursos adicionales<sup>421</sup>. Por ley 8ª de 1939 se ampliaron las disposiciones contenidas en la 223 de 1938, al ordenar que en los estudios aludidos también se tomaran en cuenta las

---

<sup>419</sup> Como en el caso del establecimiento de una central hidroeléctrica en el departamento de Santander, dispuesta por ley 42 de 1941. *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.64-65.

<sup>420</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.69-71.

<sup>421</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.256-257.

posibilidades ofrecidas por el río Cauca antes de escoger el proyecto más conveniente para el desarrollo futuro de la región y del país. Esta nueva ley disponía por su parte que para la administración de la obra el gobierno nacional conformara una sociedad administrativa a la que aportaría como mínimo el 51% del total, en tanto que el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, los municipios beneficiados, y los inversionistas particulares debían contribuir con el 49% restante. La nación financiaría su participación mediante la venta de acciones<sup>422</sup>.

Como otra coyuntura ilustrativa sobre el particular que se viene tratando puede señalarse también a la ley 6ª de 1939, por la cual la nación se asociaba al establecimiento de una central hidroeléctrica en la ciudad de Pasto, toda vez que el municipio o el departamento de Nariño aportaran “una suma cuando menos igual” a los \$80.000 entregados desde Bogotá para el efecto. De otra parte, esta misma ley proveía la exención de todos los derechos de aduana sobre la maquinaria y demás elementos que se introdujeran al país con motivo de la construcción de la obra<sup>423</sup>.

Esta misma prerrogativa se concedió con cierta frecuencia ante circunstancias similares, como por ejemplo cuando se requirió de la importación de equipos eléctricos indispensables para el montaje de la central de Guadalupe (Antioquia), situación en la que por medio de la ley 35 de 1940 se resolvió librar a las Empresas Públicas Municipales de Medellín del pago de los respectivos derechos<sup>424</sup>.

Como último ejemplo explicativo de la regularidad con que se recurrió a la co-financiación para la electrificación de múltiples regiones y localidades del país, vale la pena mencionar la ley 35 de 1941, por la cual se dispuso la construcción de dos grandes centrales hidroeléctricas en Cundinamarca contando con el concurso de dicho departamento, el gobierno nacional, y demás entidades que desearan tomar parte. La adopción de tal determinación por parte del Congreso de la República respondió, según puede leerse en el

---

<sup>422</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.15-18.

<sup>423</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.12-13.

<sup>424</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.60-61.

texto de la ley en cuestión, al abastecimiento de “las necesidades del alumbrado y fuerza motriz no sólo en el presente sino teniendo en consideración un futuro desarrollo industrial”<sup>425</sup>, razonamiento que sin duda expresa uno de los mayores intereses del Estado colombiano por aquella época.

De hecho varias leyes más se expidieron en tal sentido, caso, entre otras, de la número 115 de 1941, la cual deseaba, mediante la construcción de una central hidroeléctrica en el suroeste antioqueño, “suministrar alumbrado, calefacción y fuerza suficiente para facilitar la industrialización, por lo menos, a los siguientes municipios: Concordia, Betulia, Salgar, Bolívar, Betania, Andes, Jardín, Pueblo Rico, Jericó, Tarso, Támesis, Valparaíso, Caramanta, Santa Bárbara, Fredonia, Venecia, Titiribí, Amágá y al corregimiento de Bolombolo”<sup>426</sup>.

Por su parte la Ley 151 de 1941 pretendía el establecimiento de dos centrales más en el Huila, bien utilizando las aguas de los ríos Neiva, Baché, Venado, o Cabrera en el norte del departamento, o bien de las corrientes del Suaza, Páez o Bordones en el sur, “para fomentar y facilitar la industrialización a todos los municipios del departamento”<sup>427</sup>.

En algunas oportunidades el tesoro nacional corrió con la totalidad de los gastos demandados por los trabajos requeridos para electrificación, según dan a entenderlo algunas leyes entre las puede contarse, por ejemplo, la número 63 de 1937, en virtud la cual se ordenaba al gobierno nacional hacerse cargo de los costos derivados del montaje de una planta eléctrica en Florencia, capital del Caquetá<sup>428</sup>; o la ley número 16 de 1938, según la cual debía proceder a instalar por su cuenta plantas eléctricas en las poblaciones de Timbiquí y López, en el departamento del Valle del Cauca<sup>429</sup>.

---

<sup>425</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.56-58; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.291.

<sup>426</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.150-151.

<sup>427</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.197-198.

<sup>428</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.13.

<sup>429</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.19.

En otras ocasiones la ayuda nacional consistió en la cesión de parte de los materiales necesarios para la ejecución de los trabajos, y en otras, en la simple autorización a las entidades municipales para tomar del respectivo erario distrital las erogaciones presupuestales correspondientes, ambas situaciones ejemplificables a partir de la ley 17 de 1932, mediante la cual se le concedieron las autorizaciones pertinentes al municipio del Guamo (Tolima) para la instalación de la planta hidroeléctrica que habría de prestarle servicio<sup>430</sup>.

A veces los aportes nacionales se le otorgaron a las municipalidades bajo la figura legal de auxilios parlamentarios. Dado que para un trabajo como el presente la magnitud del universo de análisis a considerar obliga a circunscribir toda pretensión ilustrativa sólo al ámbito de lo representativo -por resultar casi impracticable rendir cuenta exhaustiva de la totalidad de las leyes expedidas-, baste con indicar que de la muestra seleccionada para ejemplificar sobre la materia -misma que abarca unas cuarenta y dos (42) leyes-, seis (6) de ellas dispusieron la entrega de dineros catalogados expresamente como auxilios parlamentarios (Véase ANEXO D). Por lo regular la entrega de este tipo de dineros se encontraba condicionada a que la situación fiscal del tesoro nacional lo permitiera, y al previo otorgamiento del visto bueno del Ministerio de Obras Públicas tras haber revisado los planos elaborados por las Secretarías de Obras Públicas de cada departamento. Esta clase de fondos eran administrados por los tesoreros municipales, quienes debían rendir cuentas de su manejo a la Contraloría General de la República<sup>431</sup>.

---

<sup>430</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura del año de 1932, sesiones ordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1932, p.40.

<sup>431</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.39-40; véase además: *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.25-26; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.58-59; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.91; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.23-24.

### 3.3.2.2 La atención de otras necesidades infraestructurales y sociales

Como muestra del interés manifestado por el Estado con respecto a la cobertura de requerimientos infraestructurales y sociales adicionales a los anotados hasta este punto, resulta del caso dar un vistazo a las asignaciones efectuadas mediante el mecanismo de los auxilios nacionales, toda vez que proporcionan una idea tanto suficientemente panorámica como ilustrativa sobre las líneas de acción que en concepto del Estado central resultaba prioritario atender en aquel momento.

Valga anotar que muchas veces una misma ley disponía la ejecución de diferentes acciones en distintos lugares de la geografía nacional, pudiendo no encontrarse orientada de manera exclusiva a la asignación de auxilios, cometido que podía verificarse apenas en parte de su articulado. De otro lado, al conceder auxilios una misma ley podía asignarlos por diversos montos y para el adelanto de distintas obras. Así mismo con cierta asiduidad la legislación de este tipo se expedía expresamente para adicionar dineros correspondientes a auxilios ordenados mediante leyes anteriores.

Aunque resulta innegable que se hicieron algunos esfuerzos por encauzar ciertos auxilios de modo que favorecieran esferas como la educación formal y la cultura –ejemplo de lo cual es la ley 56 de 1944 que buscaba estimular el establecimiento y desarrollo de las bibliotecas departamentales<sup>432</sup>, o la número 88 de 1937 que entre su articulado contemplaba aportes para la conservación de monumentos públicos por parte del Ministerio de Obras<sup>433</sup>-, tras examinar la destinación general de los auxilios nacionales podría decirse que el grueso de ellos terminó orientado, en rigor, a dos grandes líneas de acción en cuanto a la atención de necesidades infraestructurales y sociales: la dotación de obras públicas varias y la atención de calamidades públicas<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.101-102.

<sup>433</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.37-42.

<sup>434</sup> Queda en evidencia, pues, que la correspondencia entre el deseo manifestado por el Estado durante los años de la República liberal -el discurso- y las realizaciones que en el plano de lo factual concentraron su mayor atención -hechos concretos-, no constituyó algo invariable o que pudiera darse por sentado. Debe mencionarse aquí no obstante la opinión de Tirado Mejía en el sentido de que, al menos durante el primer gobierno de López Pumarejo, por ingerencia de este mandatario se le concedió prioridad en cuanto resultó

### **3.3.2.2.1 Dotación de obras públicas varias**

Efectivamente, la primera gran línea de acción estatal tendió a proporcionar un conjunto de obras públicas varias conformado a su vez por dos grandes subdivisiones, a saber: obras en pro del saneamiento y la higiene pública, y construcción de edificios públicos de diverso tipo.

#### **3.3.2.2.1.1 Saneamiento e higiene pública**

En lo concerniente al saneamiento y la higiene pública es menester comenzar mencionando la construcción, terminación y dotación de hospitales y centros de la Cruz Roja, tanto en grandes como en medianas y pequeñas ciudades. Este campo de acción concentró sin duda un alto interés de parte del Estado como lo demuestra el significativo número de leyes expedidas al respecto contemplando los más variados montos, según las necesidades particulares que se pretendía suplir en cada caso. Para hacer claridad sobre este particular se adjunta una muestra de las iniciativas específicas impulsadas de este modo (Véase ANEXO E).

Adicionalmente, según las concepciones imperantes en la época, el campo del saneamiento y la higiene pública abarcaba todas las acciones relacionadas con los aspectos de la beneficencia y la caridad, pero tal como se anotó en las páginas introductorias del presente trabajo, enfocadas ahora como un *derecho* inherente a la ciudadanía. Así, mediante el otorgamiento de auxilios, en diversas ocasiones el Congreso de la República procuró atender problemáticas atinentes a este terreno mediante la construcción de manicomios, casas de protección a la niñez y la vejez desamparada, lazaretos, y escuelas para sordomudos y ciegos, como se expone en la muestra anexa (Véase ANEXO F).

---

posible al gasto educativo, haciendo que en muchas ocasiones asambleas y municipalidades vieran precisadas a resignarse “a aplazar [obras como] caminos y pavimentación hasta que fueran erigidas escuelas en las aldeas y en los sectores rurales”. Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.92.

Pero sin duda la iniciativa más importante, la verdadera iniciativa estrella en lo tocante al saneamiento y la higiene pública entre cuantas desarrolló el Estado central durante la época que concentra el interés del presente estudio consistió en equipar con acueductos y alcantarillados al mayor número de localidades posible, tentativa que por lo general se procuró avanzara a la par del mejoramiento de las vías urbanas de cada localidad mediante la ejecución de labores de pavimentación.

Normalmente los dineros destinados para este conjunto de obras eran administrados por una “Junta de acueducto, alcantarillado y pavimentación”<sup>435</sup> constituida en cada lugar por el alcalde, el presidente del consejo, el personero y el tesorero municipal, quien a su vez actuaba como tesorero de la junta<sup>436</sup>, la cual se encontraba sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República<sup>437</sup>. En los casos en los que no se conformó tal junta los dineros fueron administrados por el tesorero municipal, quien de todos modos debía rendir cuenta de su adecuada inversión. Ocasionalmente algunos vecinos respetables de cada localidad también eran designados por el Ministerio de obras públicas como integrantes de de las juntas en cuestión<sup>438</sup>.

Para acceder a los auxilios necesarios para el adelanto de estos trabajos cada localidad debía lograr la aprobación previa por parte del Ministerio de Obras Públicas de un plan de acción, mismo que aparte de las obras en sí debía considerar además las obras complementarias requeridas<sup>439</sup>. En ocasiones la elaboración de dicho plan –que constaba de estudios y planos correspondientes- se delegaba con anticipación en el Concejo municipal o

---

<sup>435</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.16.

<sup>436</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.36-37. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.16.

<sup>437</sup> A modo de ejemplo puede mencionarse el caso de algunos dineros destinados para la pavimentación de la ciudad de Popayán en virtud de la ley 138 de 1936. *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.54.

<sup>438</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.133-134.

<sup>439</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.80-81.

en la Secretaría de Obras Públicas de la respectiva ciudad<sup>440</sup>. Así por ejemplo la construcción de redes de acueducto implicaba la solución previa del problema de la adecuación del agua para el consumo humano en plantas de tratamiento; o la pavimentación de una vía la construcción anticipada de alcantarillados suficientes de modo que no hubiera necesidad de romper las calles nuevamente para instalarlos. Para proporcionar una idea de la gran cobertura alcanzada por la iniciativa de dotación de acueductos y alcantarillados puede consultarse el anexo adjunto (Véase ANEXO G).

Como se ha expresado, el mejoramiento vial urbano también constituyó parte importante en la tentativa de mejorar las condiciones de sanidad e higiene pública del país. Consistió básicamente en la pavimentación de la red vial de múltiples ciudades colombianas, incluyendo desde la capital de la república hasta varias pequeñas municipalidades, aunque de hecho la intención esencial consistió en dotar a las capitales departamentales -y en general a las ciudades intermedias colombianas- de una conveniente cobertura de calles y demás espacios públicos como parques y plazas. Cuando se trataba de ciudades de considerable dimensión, la pavimentación se acometía por etapas y de manera sectorizada dado que pretender realizarla de una sola vez resultaba impensable en razón del monto de los recursos requeridos. En pequeños municipios la tentativa fue con frecuencia bastante modesta, pues a veces de manera acorde con los recursos disponibles apenas se buscó contribuir un tanto al ornato de cada localidad mediante la pavimentación del respectivo parque central o “plaza”. Para formarse una idea un poco más amplia sobre el proceso orientado a la pavimentación en particular puede consultarse el anexo correspondiente, en el cual se insertan algunos ejemplos ilustrativos (Véase ANEXO H).

Parte sustancial de la tentativa de mejoramiento de las condiciones sanitarias de la Colombia de la época estribó asimismo en la construcción de espacios diseñados para cumplir adecuadamente con las funciones de ferias de ganado<sup>441</sup>, mataderos públicos,

---

<sup>440</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.175-177; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.53 -54.

<sup>441</sup> Como por ejemplo las ferias de Sincelejo y Montería, cuya construcción fue ordenada por la ley 188 de 1936. *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.133-134.

expendios o “pabellones” de carne -como entonces se les conocía-, y plazas de mercado. Sobre todo estos tres últimos aspectos merecieron la mayor consideración de parte del Estado central, que en efecto tomó cartas en el asunto como puede apreciarse en la muestra adjunta (Véase ANEXO I).

### **3.3.2.2.1.2 Construcción de edificios públicos para diversos usos**

Durante el período estudiado fue manifiesta la intención de apoyar desde Bogotá la dotación a los municipios del país con diversos tipos de edificaciones públicas diferentes a las mencionadas hasta el momento. En esencia se trató de estadios, colegios e instituciones educativas, y casas o –como se les conocía por aquel entonces- “palacios” consistoriales.

Llama la atención el interés de la administración estatal central por dotar de estadios a los municipios colombianos, cometido expreso con el cual se expidió la ley 43 de 1937 que establecía, como pauta general, la concesión de auxilios nacionales para cubrir la tercera parte de los costos en cada caso, siempre y cuando el departamento o municipio beneficiado aportara las dos terceras partes restantes. Esta misma ley delegó en el Ministerio de Educación Nacional la responsabilidad de determinar las especificaciones técnicas con las que debía contar cada estadio, tomando en cuenta la población de la ciudad beneficiada, así como sus condiciones geográficas y climáticas. Esta ley también dispuso que los materiales importados para la construcción de esta clase de obras no pagaran impuestos al ingresar al país<sup>442</sup>. Con anterioridad a la expedición de la descrita ya otras leyes se habían orientado en el mismo sentido, caso, por ejemplo, de la ley 10 de 1937 mediante la cual la nación contribuía a la construcción del estadio de la ciudad de Cúcuta con dineros que, según rezaba, debían ser administrados por el departamento de Norte de Santander o por una junta que se había constituido en dicha ciudad para el efecto<sup>443</sup>. Ese

---

<sup>442</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.57-58.

<sup>443</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.20.

auxilio sería aumentado posteriormente con uno adicional ordenado por la ley 221 de 1938<sup>444</sup>.

Recurriendo al mecanismo de los auxilios nacionales, no a la manera de una política general sino más bien de un modo que intentaba subsanar falencias en la dotación con que contaban algunos municipios específicos, el Estado central colaboró con la construcción de algunas edificaciones que habrían de destinarse para el funcionamiento de colegios e instituciones educativas. Este caso que puede ejemplarizarse con la ley 181 de 1936 que concedía fondos para la construcción un edificio para el Instituto de Calarcá, población perteneciente al actual departamento del Quindío<sup>445</sup>. También la ley 3ª de 1939 puede citarse aquí como ejemplo, pues mediante ella la nación ordenaba la construcción un edificio adecuado para el funcionamiento de un colegio de segunda enseñanza que habría de denominarse “Colegio F. Gómez” en el municipio de Fredonia (Antioquia), para cuyo sostenimiento se destinaría un auxilio mensual de \$200<sup>446</sup>.

En la legislación expedida por aquel entonces también pueden encontrarse algunas leyes disponiendo la construcción de casas municipales, esto es, de los despachos de la administración pública de cada distrito. Así por ejemplo la ley 162 de 1938 auxiliaba con dineros nacionales la construcción de la casa municipal de la ciudad de San Roque (Antioquia)<sup>447</sup>, mientras la ley 189 de ese mismo año, entre otras disposiciones, ordenaba lo propio para el municipio de Concepción (Santander)<sup>448</sup>.

La construcción de sitios de reclusión como por ejemplo la casa para rehabilitación de mujeres de Bogotá –denominada “Betania”-, y “El Buen Pastor” en Cali, también se

---

<sup>444</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.254-255.

<sup>445</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.118-119

<sup>446</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.4-5

<sup>447</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.162-163.

<sup>448</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.200-201.

acometieron recurriendo a auxilios nacionales como para el caso permite apreciarlo la ley 99 de 1941<sup>449</sup>.

### 3.3.2.2 Atención de calamidades públicas

Retomando la mención de las grandes líneas de acción acometidas por el Estado central, ha de anotarse que aparte de la dotación de obras públicas varias el otro gran aspecto que concentró el mayor interés -o segunda gran línea del accionar estatal-, tuvo que ver con la atención de calamidades públicas, tales como deslizamientos de tierra<sup>450</sup>.

No obstante, no cabe duda de que los incendios y las inundaciones constituyeron básicamente los tipos de desastres que recibieron el grueso de la ayuda suministrada por la nación. En cuanto a los incendios las leyes que asignaban auxilios usualmente pretendieron colaborar con la reconstrucción de las edificaciones perjudicadas –principalmente edificios públicos y casas de habitación- así como con la provisión de elementos de primera necesidad requeridos por los damnificados de cada caso. Normalmente este tipo de recursos parece haber sido repartido por una “Junta de Auxilios”, conformada por un representante del poder ejecutivo, uno del Consejo municipal de la ciudad afectada, algunos representantes de los damnificados y el alcalde de la localidad, como se procedió, por ejemplo, cuando se quisieron atenuar los destrozos ocasionados por el incendio que afectó a la ciudad de Montería el 1º de febrero de 1931<sup>451</sup>. En otras ocasiones también el cura de la respectiva parroquia perjudicada integraba la Junta de Auxilios<sup>452</sup>.

Resulta inquietante la recurrencia con que acaecían incendios por aquel entonces, situación propiciada en gran medida por la acostumbrada carencia de cuerpos de bomberos en las municipalidades, según puede colegirse de la legislación consultada. En efecto, a modo de

<sup>449</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.129-130.

<sup>450</sup> De lo cual a modo de ejemplo baste citar la ley 35 de 1933 expedida, en parte, para favorecer a los damnificados de unos deslizamientos de tierras ocurridos en Concordia (Antioquia) en octubre de 1933. *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.82-83.

<sup>451</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.134.

<sup>452</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.61.

ejemplo puede anotarse que no menos de dieciocho incendios de las más diversas magnitudes tuvieron lugar durante los diez años transcurridos entre 1931 y 1941 (Véase ANEXO J). El continuo pago de onerosos auxilios a las poblaciones de todo el territorio nacional por este concepto parece haber motivado a los legisladores a encontrar una solución duradera ante semejante problema. No gratuitamente la ley 6ª de 1940 pretendió corregirlo ordenando el establecimiento y la debida organización de un cuerpo de bomberos en todas las capitales departamentales que no lo poseyeran conforme a las respectivas necesidades, diligencia a la que la nación contribuiría con \$15.000 en cada caso. Aparte de tomar esta determinación, la ley en cuestión disponía la entrega de los auxilios necesarios para sobrellevar la situación concreta propiciada por dos incendios recientemente ocurridos en las poblaciones de El Fresno y Cajamarca (Tolima)<sup>453</sup>.

Las continuas inundaciones provocadas por el desbordamiento de ríos y quebradas también constituyeron un importante campo entre los atendidos mediante la asignación de auxilios nacionales por el Congreso de la República, el cual no sólo pretendió dar solución a calamidades cumplidas sino que en lo posible buscó la prevención de tragedias futuras ordenando la dotación de obras para la contención y el desvío de aguas. El manejo de estos recursos usualmente recayó en juntas conformadas casi del mismo modo que las integradas para la atención de incendios ya descritas en líneas anteriores. Como muestra de la legislación orientada a auxiliar a los afectados por percances pasados pueden mencionarse aquí las leyes 114 de 1931, la 21 de 1933, y la 35 de ese mismo año, en las cuales, respectivamente, se aportaron dineros para socorrer a los damnificados de las localidades de Girón<sup>454</sup>, Carmen de Bolívar<sup>455</sup>, y Cáchira (Norte de Santander)<sup>456</sup>.

En otras ocasiones el Estado central identificó como pertinente la prevención de este tipo de desastres, caso que buscó atenderse por ejemplo mediante la ley 31 de 1940 misma que

---

<sup>453</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.11-12

<sup>454</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.234-235

<sup>455</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.61.

<sup>456</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.82-83.

empleando la figura de los auxilios nacionales destinó los dineros requeridos para que el gobierno procediese a realizar los estudios y las construcciones procedentes para la defensa de la localidad de Careté (Bolívar) contra las avenidas del río Sinú<sup>457</sup>.

Si se quiere considerar la recurrencia con la cual se atendían los distintos casos en particular cabe mencionar aquí el atendido mediante la ley 105 de 1938, misma que intentaba resolver de manera simultánea tanto desastres pasados como eventuales desgracias futuras al auxiliar a los damnificados de la última inundación provocada por el río Pamplonita en la ciudad de Pamplona (Norte de Santander), pero a la vez, decretando un auxilio adicional para financiar obras encaminadas a la respectiva canalización y defensa de la ciudad en prevención de futuras crecientes<sup>458</sup>. Este último cometido con respecto al mismo río -pero pensando ahora en la ciudad de Cúcuta- fue atendido poco después, mediante la ley 131 de 1938<sup>459</sup>. Valga anotar que con una intención preventiva expresa frente a tan inquieta corriente de agua se habían expedido ya en años anteriores varias leyes, de las cuales en calidad de muestra ilustrativa pueden citarse aquí la 122 de 1931 y la número 36 de 1933, en virtud de las cuales se había provisto desde aquel tiempo a la defensa de la ciudad de Cúcuta contra las inundaciones del levantisco Pamplonita<sup>460</sup>.

### **3.3.3 El imperativo de promover el incremento de la riqueza nacional mediante la investigación, la educación y la explotación técnica de los sectores agrícola, minero, ganadero y pesquero, para el comercio exterior y el abastecimiento interior**

El acervo de la legislación producida durante la República liberal consultado con referencia al aspecto socio-laboral, y económico en general, ofrece la impresión de que desde el Estado se consideró que resultaba de capital importancia vincular más estrechamente el ámbito rural al devenir nacional, pues allí residía un potencial de riqueza hasta entonces insuficientemente explorado, comprendido, y aprovechado. De hecho Germán Arciniegas

---

<sup>457</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.56-57.

<sup>458</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.18.

<sup>459</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.58-59.

<sup>460</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.245; *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.34-35.

anota que en la primera memoria presentada al Congreso durante la administración de Eduardo Santos, éste denunciaba “cómo dentro del conjunto de los gastos públicos, la menos beneficiada era la población rural”<sup>461</sup>. Ante la evidencia de que Colombia enfrentaba por entonces un proceso de urbanización creciente, pero también de que en el pasado no había atendido debidamente sus realidades y potencialidades agrarias, el Estado se esforzó por ponerse a tono con los nuevos tiempos tomando cartas en el asunto<sup>462</sup>.

En general podría decirse que el Estado percibió como partes constitutivas de un mismo todo -que debía ser pensado de manera integral y conducido complementariamente-, la voluntad de incrementar su control sobre el territorio nacional a través de acciones de gobierno planificadas y sistemáticas, la necesidad de potenciar la economía a partir del impulso a procesos industriales y agroindustriales, de procesos de colonización incorporadores de las tierras baldías a la producción de la riqueza, de explotación tecnificada de los recursos que allí se hallaren, del fomento al sector exportador -para hacerlo no sólo fructífero en términos fiscales sino coherente con los procesos de la administración pública en progresiva reformulación en aquel momento-, y, de la protección a los derechos esenciales de los trabajadores tanto urbanos como del agro, vistos como engranajes básicos del funcionamiento efectivo de esta gran estrategia en pro del desarrollo<sup>463</sup>.

Como acertadamente anota Hobsbawm, en el marco de cometidos de este tipo “la nación [el proyecto de construcción de nación y nacionalidad] significaba implícitamente economía nacional y su fomento sistemático por el Estado”. Anotación a la cual agrega: “lo cual en el siglo XIX quería decir proteccionismo”<sup>464</sup>. La posición original que implicaba el fomento sistemático de la economía nacional por parte del Estado es atribuida por el historiador británico al federalista estadounidense Alexander Hamilton. Según dice, con posterioridad a 1820 sería desarrollada por teóricos alemanes como Friedrich List, a cuyo juicio la tarea de la ciencia económica -que en lo venidero sus coterráneos tenderían a

---

<sup>461</sup> Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. Cit., p.367.

<sup>462</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.290.

<sup>463</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.3-7.

<sup>464</sup> Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.38-40.

llamar “economía nacional”- “era conseguir el desarrollo económico de la nación y preparar su entrada en la sociedad universal del futuro”<sup>465</sup>, en palabras del propio List. Para Hobsbawm ante tal aseveración apenas haría falta añadir que en el terreno de los hechos dicho desarrollo “tomaría la forma de la industrialización capitalista impulsada por una burguesía vigorosa”<sup>466</sup>.

Lo interesante de este punto, desarrollado por teóricos como Arthur Griffith, es que formula claramente una característica significativa del concepto “liberal” de nación al sostener que ésta, “tenía que ser del tamaño suficiente para formar una unidad de desarrollo que fuese viable. Si quedaba por debajo de este umbral, no tenía ninguna justificación histórica”<sup>467</sup>. Como bien indica Hobsbawm cabe anotar que los teóricos seguidores de la posición de List o “escuela histórica alemana” tenían obvias razones para pensar de ese modo, toda vez que mientras lanzaban su teoría se consumaba la construcción de la nación alemana durante la segunda mitad del siglo XIX.

Retornando al caso colombiano en concreto, en esencia la iniciativa legislativa contemplaba el fomento a las industrias agrícola, minera y ganadera, y como parte substancial de dicho impulso, atendía también a la necesidad de dotar de los elementos pertinentes a la fuerza de trabajo que habría de poner en operación tales sectores productivos<sup>468</sup>. O, en otras palabras, lo dicho podría puntualizarse de la siguiente manera:

Para que la fuerza de trabajo campesina produjera más, para que se inscribiera en la economía monetaria y demandara artículos industriales y para que ingresara en un mercado de trabajo en el que pudiera ser contratada por quien mejor la remunerara, o sea, por quien en principio pudiera hacerla rendir más, para lograr todo esto era preciso que el Estado interviniera como un protector de los trabajadores frente al dominio de tipo señorial ejercido por los grandes propietarios<sup>469</sup>.

---

<sup>465</sup> Ibid.

<sup>466</sup> Ibid.

<sup>467</sup> Ibid.

<sup>468</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.191-195.

<sup>469</sup> Véase: Arrubla Yepes, Mario. “Síntesis de historia política contemporánea”, en. *Colombia hoy, perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo, 1996, p.182.

Desde la óptica de Charles Tilly habrían coincidido de ese modo una cierta conflictividad derivada de la formación estatal –entiéndase consolidación estatal- (evidenciada por la profunda modificación institucional que quiso realizarse orientada a la ordenación y regulación de la economía y el mundo del trabajo), con aquellos conflictos generados por el desarrollo del capitalismo (derivados del intento estatal por complementar de manera efectiva una estructura agraria para entonces aún mayoritaria pero subutilizada y anclada en el pasado, con el fortalecimiento de una estructura de carácter industrial y urbano que habría de recibir un impulso definitivo)<sup>470</sup>.

Que la promoción de la economía nacional desde el Estado se entendió en la época como una cuestión de primer orden salta a la vista, por ejemplo, al apreciar que en concreto se le atendió, entre otras, mediante la expedición de leyes tales como la 132 de 1931 por la cual se creaba el Consejo Nacional de Agricultura y se fomentaban los servicios de investigación, enseñanza y divulgación agrícola. Según lo dispuso esta ley, dicho consejo actuaría como entidad asesora del gobierno nacional para desarrollo de un plan de fomento agrícola, el cual contemplaba como líneas de acción los servicios de investigación, experimentación, demostración, enseñanza, estadística y divulgación tanto agrícola como pecuaria. Este plan sería ofrecido por el gobierno en colaboración y cooperación con las entidades departamentales y municipales, además de las sociedades de agricultores y ganaderos del país. La ley especificaba además cómo debía efectuarse la organización interna y el funcionamiento del Consejo aludido, así como la disposición del plan de fomento impulsado por el mismo<sup>471</sup>.

La ley 203 de 1938 “sobre sanidad vegetal” decretaba por su parte que en lo sucesivo todas las resoluciones dictadas por el gobierno en materia de cultivo, importación, exportación, comercio y tránsito de vegetales serían medidas de policía a la vez que de higiene pública, siendo sancionable su incumplimiento mediante el cobro de multas. Según esta ley, cuando se presentara una plaga que afectara los cultivos de una localidad el gobierno tendría la

---

<sup>470</sup> Véase: Tilly, Charles. Op. cit., p.85; véase: Arrubla Yepes, Mario.Op. cit., p.181.

<sup>471</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.395-404.

obligación de entregar auxilios a los cultivadores, y en caso de que las enfermedades llegaren a comprometer la producción nacional, el gobierno contaría con la potestad de contratar su eliminación con las entidades públicas o privadas capacitadas para el efecto sin la previa autorización del legislativo<sup>472</sup>.

Por su parte, la ley 7ª de 1943, además de especificar las características de los artículos de primera necesidad para el consumo de los colombianos, creaba la Comisión de Defensa Económica Nacional, encargada de proteger la industria, la agricultura y la ganadería del país regulando todo tipo de importaciones y exportaciones<sup>473</sup>. En desarrollo de esta ley – que buscaba defender al país de la difícil situación económica generada por la Segunda Guerra Mundial al interrumpir las importaciones, exportaciones y el normal flujo de capitales- se creó la Interventoría de Precios, se reglamentó la bolsa de valores, y se estableció el control de cambios. Adicionalmente se controló el costo de los arrendamientos urbanos y se creó una Sección de Fomento Agrícola en la Caja de Crédito Agrario<sup>474</sup>.

Otra ley que permite entrever hacia donde apuntaba el cometido estatal es la 5ª de 1944, por la cual se dio vida legal al Instituto Nacional de Abastecimientos con el fin de facilitar la producción, distribución, importación y exportación de los artículos de mayor consumo y de primera necesidad en aras de regular su precio, apoyar la agricultura y aumentar la producción nacional. Como es obvio esta ley estipuló además los parámetros que regirían el funcionamiento de la naciente entidad, puntualizando aspectos tales como su capital, las facultades de su competencia, y su organización interna<sup>475</sup>.

---

<sup>472</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.233-235.

<sup>473</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones extraordinarias enero a febrero de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.25-29; véase además: Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.384; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.294.

<sup>474</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.384.

<sup>475</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.8-12; véase además: Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.384; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.195.

### **3.3.3.1 El compromiso de la dupla iniciativa individual-Estado civilizador con la colonización y el aprovechamiento de las tierras baldías en aras del adelanto económico y social**

La colonización de vastas zonas que para la década de 1930 aún no se habían incorporado a la vida nacional fue de hecho uno de los grandes retos planteados a quienes orientaban el Estado en la época. De ese modo, por primera vez en la historia del país el Estado se apersonaba de proporcionar dirección a un proceso que abiertamente quiso caracterizar como de espíritu moderno con respecto a la construcción de la nación colombiana y a la concepción de desarrollo que deseaba imprimirle a ésta.

De otro lado, con ello se daba un paso importante para la solución del grave problema representado por la conflictividad en torno a la tierra que se venía agudizando desde los años 20:

Desde el decenio anterior los campesinos del país, cuyas condiciones de existencia se habían modificado por los cambios producidos en los años veinte, estaban luchando por la tierra. El conflicto con los colonos era permanente, así como lo eran también los continuos enfrentamientos entre propietarios de un lado y arrendatarios y aparceros del otro. Amplias zonas de Cundinamarca y el Tolima, especialmente, eran escenario de enfrentamientos, tomas de tierras y episodios en muchas ocasiones sangrientos<sup>476</sup>.

Constituida por el presidente de la república mediante decreto 956 de 1933 en virtud de las facultades otorgadas por la ley 4 de 1913 y la ley 23 de 1932, tuvo lugar la instauración de una Junta para el Estudio de Cuestiones Sociales y Agrarias como dependencia del Ministerio de Industrias. Además del titular de la cartera en cuestión, dicha junta estaba integrada por el ministro de Hacienda y crédito público, el procurador general de la nación, un abogado consultor de la presidencia de la república y dos vocales. En una de las reuniones de la junta, verificada el 26 de mayo de 1936, y tal como se ha indicado en las líneas previas, se trató el caso de la grave situación de conflicto suscitada entre los propietarios y los colonos de vastas zonas de los departamentos de Tolima y Cundinamarca. Según puede leerse en el acta correspondiente, con frecuencia los campesinos desposeídos

---

<sup>476</sup> Tirado Mejía, Álvaro. "López...". Op. cit., p.346.

encontraban tierras incultas y las trabajaban durante varios años, al cabo de los cuales aparecían los supuestos propietarios de los predios con la respectiva titulación para cobrarles dinero quienes habían llegado por su permanencia, o bien para hacerlos meter presos. De esa manera muchos propietarios adquirieron dominio sobre las mejoras realizadas por los colonos. Consideraba la junta que en ocasiones la vaga titulación de la tierra contribuía a la excesiva acumulación de tierras incultas, esto es, no incorporadas a la producción de recursos para el país<sup>477</sup>.

Conscientes de la situación descrita, quienes orientaban el Estado percibieron en la colonización la posibilidad de encauzar de manera provechosa para la economía nacional la presión generada por el crecimiento demográfico y la consecuente alza en la demanda de oportunidades laborales<sup>478</sup>. El problema representado por la carencia de tierras con respecto a la demanda existente trató de ser resuelto mediante la colonización de nuevos territorios antes que por la vía de la redistribución. En efecto, el Estado identificó en la optima utilización de las tierras no explotadas o sub-utilizadas del país un gran recurso, que de ser abordado mediante la estrategia colonizadora -o modalidades alternas-, permitiría de paso, además del mejoramiento económico, la incorporación de vastas zonas que hasta entonces se habían mantenido poco integradas —o jamás lo habían sido- a la nación colombiana<sup>479</sup>.

Resulta oportuno anotar que en concepto de Charles Tilly el conflicto entre capitalistas y no capitalistas acerca de los derechos sobre la tierra, el trabajo y otros medios de producción es uno de los conflictos fundamentales producidos por el desarrollo del capitalismo<sup>480</sup>. Por algo, como anota Tirado Mejía, aunque el primer gobierno de López Pumarejo fue atacado desde varios flancos, la oposición más pertinaz entre las que recibió “estuvo por los lados

<sup>477</sup> Véase: *Anales del Senado*, No. 88. Bogotá, jueves 5 de noviembre de 1936, p.1162-1165.

<sup>478</sup> Véase: *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.196-197.

<sup>479</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.72-75. Tirado Mejía expone como tal intencionalidad se encontraba expresamente consignada en el programa del Partido Liberal que apenas recién había ascendido al control del Estado. Dicho programa, que luego ser plasmaría en la legislación sobre la materia, manifestaba expresamente la urgente necesidad de expedir “una legislación sobre propiedad territorial y colonización que garantizara la adquisición y estabilidad de la pequeña propiedad y la ‘reglamentación del arrendamiento de predios rústicos, de manera que queden garantizados los derechos y obligaciones del arrendatario, y este no esté a merced de los arrendadores’ ”. Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.321.

<sup>480</sup> Véase: Tilly, Charles. Op. cit., p.85.

de los grandes intereses del capital y de la tierra que veían que las posiciones modernizantes mermaban algunos de sus privilegios”<sup>481</sup>. Volviendo sobre el tema una y otra vez, y haciendo referencia a la oposición entablada por diversos gremios agrupados en la APEN (Acción Patriótica Económica Nacional), este autor no escatima esfuerzos para dejar en claro que “La oposición al gobierno de López no tomó inmediatamente un carácter partidista. Se disfrazó de apolítica para preservar los privilegios de terratenientes y capitalistas frente a las eventuales medidas que pudiera tomar el régimen, en desarrollo de la pregonada ‘Revolución en Marcha’ ”<sup>482</sup>.

En relación con esto se expidió a modo de ejemplo la ley 107 de 1936, por la cual se promovía el estudio y el mejoramiento de las tierras ubicadas en distintas zonas del país susceptibles de ser regadas o secadas con fines económicos. Según disponía la ley, de encontrar tierras favorables, el Estado intervendría para mejorarlas por acción directa o de terceros, para luego proceder a comprarlas o expropiarlas, venderlas por lotes, y pasar a aplicar sobre ellas el cobro de un impuesto de valorización<sup>483</sup>. Para 1938, por ley 204, se creó el Fondo Nacional de irrigación y desecación con el cometido expreso de llevar a cabo lo dispuesto por la ley 107 de 1936. Para el cumplimiento de su misión se destinó una partida de \$1.000.000, cuyas cuentas serían llevadas por la Tesorería General de la Nación. Para poder gastar estos recursos en determinada obra el Fondo debía contar con la aprobación previa del Consejo de Ministros<sup>484</sup>.

Siguiendo esta línea de acción, la ley 63 de 1939, por ejemplo, ordenó el estudio y construcción de unas obras de irrigación en el departamento de Magdalena, con las cuales se beneficiarían los municipios de Valledupar, Robles, Villanueva y San Juan en cuanto a la explotación agrícola y ganadera. Esta misma ley otorgaba un auxilio de \$300 para cada uno de los molinos de viento que se instalaran en dicho departamento con la finalidad descrita, a

<sup>481</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.55.

<sup>482</sup> Ibid., p.103. Aparte de la APEN fue también clara la resistencia al gobierno de López tanto por parte de organizaciones de jóvenes conservadores de corte falangista que se habían creado en Bogotá, Medellín y Manizales; así como por parte de sindicatos de campesinos de la Acción Católica impulsados por monseñor González Arbeláez en varias regiones del país. Ibid., p.175; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...” Op. cit., p.156; Tirado Mejía, Álvaro. “López...” Op. cit., p.309,336.

<sup>483</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.423-426.

<sup>484</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.235.

condición de que cumplieren con las reglamentaciones expedidas por el ministerio de Economía Nacional<sup>485</sup>. También las leyes 39 y 98 de 1940 ordenaron la realización de los estudios técnicos necesarios con la intención de proceder a la construcción de canales de irrigación en el Valle del Cauca y en el Tolima, en las tierras aptas para la agricultura y la ganadería<sup>486</sup>. Esta iniciativa fue respaldada después gracias a la expedición de la ley 88 de ese mismo año que elevó los recursos del Fondo Nacional Rotatorio de Irrigación y Desección a un capital de \$5.000.000, además de disponer la contratación de algunos empréstitos destinados a su fortalecimiento<sup>487</sup>. Para 1941 esta iniciativa tuvo continuidad gracias a la expedición de leyes como la 108 de dicho año, misma que ordenaba al gobierno estudiar y realizar obras de irrigación en las zonas aledañas a los ríos de Saldaña, Cucuana, Coello, Prado, Alvarado, Chipalo, entre otros, en las llanuras del Tolima<sup>488</sup>.

La ley 47 de 1940 dispuso por su parte la contribución del gobierno nacional al abastecimiento de agua en las zonas agrícolas y ganaderas que lo necesitaren mediante la perforación de pozos artesianos<sup>489</sup>. Aunque se expidió pensando concretamente en los municipios de Cúcuta y San Cayetano en Norte de Santander, la ley 75 de 1941 permite apreciar cómo por aquellos días el Estado se propuso brindar apoyo al cooperativismo como mecanismo que facilitaba la construcción de este tipo de pozos<sup>490</sup>.

Además de lo que hasta aquí descrito, la iniciativa de incorporación de tierras a la economía nacional se puso en marcha fundamentalmente mediante el sistema de adjudicación de baldíos que funcionaba siguiendo reglamentaciones precisas, que se esperaba actuarían

---

<sup>485</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.138-139.

<sup>486</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.64-66; *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.133-134.

<sup>487</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.115-119.

<sup>488</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.141-142.

<sup>489</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.73-74.

<sup>490</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.103-105.

como garantes de equidad y de un buen orden en desarrollo de un proceso totalmente controlado por el Estado<sup>491</sup>.

Ejemplo de ello fue la ley sobre adjudicaciones de tierras distinguida como la número 25 de 1931<sup>492</sup>, la cual tomaba en cuenta a la iniciativa individual como elemento de capital importancia para el éxito del proceso. De conformidad con esto, disponía lo necesario para suplir la imperativa necesidad de desatar las fuerzas productivas que se hallaren sujetas por cuenta de las relaciones de dependencia personal que tradicionalmente habían regido el ámbito de la producción en el contexto agrario<sup>493</sup>.

En este sentido incluso se tomaron en cuenta escenarios más amplios que los de la colonización propiamente dicha. Así, por ley 51 de 1943 se dictaron algunas disposiciones sobre comunidades, que determinaron las condiciones legales por las cuales un individuo “comunero” o copropietario de terrenos comunales podía hacer valer su derecho de dominio sobre tales tierras<sup>494</sup>.

Favoreciendo la idea de privilegiar la contratación por sobre otras formas de relación relativas al mundo laboral, mediante la ley 93 de 1931 el Estado había determinado impulsar la explotación de productos forestales por medio de la realización de contratos particulares, obligados a fomentar la colonización y el mejoramiento de los bosques nacionales. Empleando como aliciente la licencia para la explotación de recursos tales como la ipecacuana, el canime, la resina de algarrobo, y el caucho, este tipo de concesiones privadas liberaba al Estado de parte de la carga y costes que implica el adelanto de la empresa colonizadora<sup>495</sup>. Valga anotar que hasta ese momento la colonización de las más

---

<sup>491</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.191-195.

<sup>492</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.72-75.

<sup>493</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.72-75; véase: Tilly, Charles. Op. cit., p.85.

<sup>494</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones extraordinarias y ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.139-142.

<sup>495</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.616-617.

diversas zonas del país se había verificado en su mayor parte no mediante la inversión de capitales, sino a través de la aplicación directa de trabajo campesino<sup>496</sup>.

Para 1936 el Estado se apersonó aún más de la dirección y ejecución de la iniciativa colonizadora, y tras consignar de manera expresa en la Reforma constitucional de 1936 la potestad del Congreso de “limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías”<sup>497</sup> se expidió la muy significativa ley 29 de 1936, que ordenaba al gobierno, previo visto bueno del Consejo Nacional de Agricultura, proceder a la fundación de colonias agrícolas en las regiones en que resultase pertinente, guardando preferencia por las fronteras con los países vecinos.

Por mandato de esta misma ley, dicho Consejo debería estar integrado por un delegado del Ministerio de Agricultura y Comercio, uno de la Federación Nacional de Cafeteros, uno de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y otros dos escogidos por sorteo entre las distintas Sociedades Departamentales de Agricultura. Los centros de colonización que quedaban facultados para acceder a los auxilios dispuestos debían contar con la previa aprobación de la zona elegida para el establecimiento por parte del gobierno, contando con el plano del lugar, un estudio del tipo de suelos y riquezas disponibles, y, un informe sobre las vías de comunicación existentes, con proyección de eventuales vías futuras. Adicionalmente, cada petición al gobierno nacional debería acompañarse de la copia de la ordenanza aprobatoria de cada colonia. El nombramiento del jefe de cada colonia, quien para serlo debía tener título de agrónomo, sería efectuado por el presidente de la república<sup>498</sup>.

Como puede apreciarse, más que de simplemente tumbar monte, y aparte de fomentar la riqueza nacional mediante la utilización del hacha, el machete y el azadón, se trataba de crear las condiciones necesarias para extender la zona de influencia de un Estado “civilizador” que en el pasado había evidenciado bastantes falencias al apersonarse de tal

---

<sup>496</sup> *Anales del Senado*, No. 70. Bogotá, jueves 15 de octubre de 1936, p.934-939.

<sup>497</sup> República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, título IV, artículo 69, numeral 21.

<sup>498</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.91-94.

propósito, y que ahora, acometía la tarea de proyectar en la periferia de la nación tanto aduanas y “secciones de policía colonizadora”, como orfanatos, internados indígenas y escuelas de Artes y Oficios regentados por misiones católicas, que enseñarían a los colombianos que habitaban las más alejadas zonas rurales, hasta entonces poco o nada visibles, a reportar algún grado de utilidad a su país. Con este propósito se expidió, por ejemplo, la ley 54 de 1931<sup>499</sup>.

La legislación planteaba la necesidad de reconocer la propiedad de las tierras baldías nacionales a los colonos, cultivadores u ocupantes con ganado. Según se colige de su examen, la aplicación de tal medida no se efectuó de una sola vez sobre la totalidad del país, sino de manera particularizada y progresiva sobre aquellas zonas en las que se consideraba que la medida reportaría mayores beneficios económicos, al tiempo que menores repercusiones en términos de inconformidad por parte de los propietarios legales o habitantes establecidos con anterioridad a la promulgación de la ley. Así por ejemplo, en el caso particular atendido por la ley 52 de 1931, se legalizaron únicamente aquellos baldíos situados en la provincia de Urabá y en la Intendencia del Chocó<sup>500</sup>. Por la misma época, siguiendo las directrices impartidas por el gobierno central, funcionarios como Carlos Lleras –en su caso desde la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca- procuraban llevar a cabo planes de parcelación de extensas haciendas, al tiempo que iban propiciando la legalización de los títulos de los nuevos propietarios<sup>501</sup>.

Ya durante el gobierno siguiente, mediante la ley 34 de 1936, que adicionaba la 52 de 1931, modificaba el código fiscal, las leyes 85 de 1920 y 47 de 1926, y derogaba la 75 de 1887, se concedió derecho a todo colono de adquirir la propiedad de un baldío cuando allí tuviere establecidos su casa y cultivos sin que el terreno superara las 25 hectáreas. Se dictaminó además la prohibición de efectuar adjudicaciones que excedieran las 600 hectáreas para la agricultura y las 800 para la ganadería, a no ser que la distancia del terreno a la cabecera municipal más próxima superara los 50 kilómetros, eventualidad que autorizaba el

---

<sup>499</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.196-197.

<sup>500</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.191-195.

<sup>501</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.346.

otorgamiento de hasta 800 hectáreas para la agricultura y de 1000 para la ganadería. Si quien solicitaba la adjudicación era una empresa y se interesaba por un área muy distante de cualquier poblado, el Ejecutivo quedaba facultado para adjudicar, contando con el apoyo del Consejo de Ministros, hasta 2500 hectáreas<sup>502</sup>.

Tomando en cuenta que la incorporación de baldíos a la economía nacional podría conllevar litigios entre las partes que acometen la empresa, así como entre éstas y el Estado, la ley 200 de 1936 especificó el curso jurídico del proceso, estableciendo que no podrían considerarse baldíos aquellas propiedades explotadas por particulares como plantaciones, sementeras o ganados, y aclarando que los edificios por sí solos no dan cuenta de explotación económica<sup>503</sup>. En beneficio del proyecto colonizador, prohibió la deforestación que afectara la provisión de aguas útiles a cultivadores de baldíos o a propietarios privados, y con el mismo objetivo, delegó en el gobierno el encargo de declarar las zonas boscosas susceptibles de ser pobladas, lo mismo que aquellas a conservar en calidad de reservas forestales. De modo explícito, anotó no hacer referencia a la posesión territorial del subsuelo<sup>504</sup>. Esta disposición declaraba reversibles al dominio del Estado los predios mayores de 300 hectáreas que no fueran cultivados<sup>505</sup>. Permitía esta ley que quien demostrando que de buena fe había explotado económicamente un terreno por un término no menor de cinco años accediera al dominio del mismo<sup>506</sup>. Establecía además que quedarían a favor del Estado aquellos predios rurales en los que durante diez años no

---

<sup>502</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.102-106.

<sup>503</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.149-157. De hecho para evitar que muchas tierras fueran declaradas baldíos, en cumplimiento por lo estipulado por esta ley en muchas oportunidades se recurrió a la ampliación de la producción ganadera, mecanismo de más sencilla y rápida aplicación que el de la explotación agrícola. Véase: *Anales de la Cámara*, No. 6. Bogotá, suplemento, miércoles 21 de octubre de 1936, p.111-113. No obstante la ley contemplaba como pruebas de posesión en primera instancia los cultivos agrícolas y sólo en segundo término la destinación de la tierra a la ganadería, la existencia de edificaciones en ella, o los cercamientos, puesto que, como lo expresara durante los debates tendentes a la aprobación de esta ley el senador Francisco José Chaux, en su concepto el cercamiento de tierras no indicaba trabajo, sino más bien la manifiesta exclusión del otro del acceso al trabajo. Véase: *Anales del Senado*, No. 77. Bogotá, viernes 23 de octubre de 1936, p.1038-1043

<sup>504</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.149-157.

<sup>505</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. "Colombia...". Op. cit., p.147.

<sup>506</sup> Tirado Mejía, Álvaro. "López...". Op. cit., p.348.

existiere extensión de dominio o propiedad<sup>507</sup>. No obstante la verificación de esta última norma se pospuso por 10 años y luego, de plazo en plazo, se quedaría sin una verdadera aplicación<sup>508</sup>. De otra parte, esta la ley 200 instituyó la figura de los Jueces de Tierras, responsables de conocer en primera instancia las demandas que se promovieran en ejercicio de las acciones consagradas por la ley<sup>509</sup>.

Impulsada por el ejecutivo durante la administración de López Pumarejo, esta ley sufrió a lo largo del proceso de su expedición una dura obstaculización de parte del parlamento homogéneamente liberal en el cual se alojaba por aquel entonces el poderoso sector de derecha de dicho partido, que fue precisamente el que mayor oposición presentó a esta iniciativa, básicamente porque la encontraba lesiva al derecho de la propiedad individual<sup>510</sup>.

De otra parte senadores como Alfonso Castro consideraban que esta ley debía orientarse aún más explícitamente hacia el beneficio de la gente del común, mediante la especificación detallada de su alcance en tópicos tales como “la calidad de los trabajos, de los cultivos, de los alimentos, teniendo muy en cuenta cómo se deben realizar e intensificar unos y otros”<sup>511</sup>, para de ese modo lograr que la disposición legal repercutiera más efectivamente sobre la calidad de vida y la higiene de los colombianos. Este senador consideraba que la ley en cuestión debería contemplar así mismo el aspecto de la educación obrera y campesina para que dichos sectores sociales adquirieran un adecuado manejo de las novedosas herramientas que se les estaban proporcionando. Se propendía así pues por el logro efectivo de lo que, aludiendo a la intervención estatal en palabras del teórico Anthony Smith puede identificarse como una “emancipación de la pobreza y la ignorancia seculares”<sup>512</sup>. Con todo, y tras la gran polémica que suscitó en el Congreso de la República como podrá verse pormenorizadamente en el capítulo que sigue, una vez aprobada esta ley

<sup>507</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.149-157.

<sup>508</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. Op. cit., p.147.

<sup>509</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.149-157.

<sup>510</sup> *Anales del senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251; Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos....* Op. cit., p.293,314.

<sup>511</sup> *Anales del senado*, No. 100. Bogotá, jueves 19 de noviembre de 1936, p.1307-1309.

<sup>512</sup> Smith, Anthony. Op. cit., p.375.

contribuyó sensiblemente a mermar la intensidad de los conflictos por la tierra en la Colombia de la época<sup>513</sup>.

Para 1944, mediante la ley 100 de dicho año se intervinieron las relaciones de tipo contractual que se entendía debían regir en el agro y se reglamentó sobre el régimen de tierras, según se dijo, con la intención de propiciar el incremento de los cultivos en general y de la producción agrícola<sup>514</sup>. Para el efecto se ordenó al gobierno nacional proveer condiciones económicas y de prestamos de modo que en lo posible se regularizaran las relaciones entre cultivadores y dueños de la tierra mediante la extensión de contratos, según el caso, con aparceros, agregados, poramberos, arrendatarios, vivientes, mediasqueros, cosecheros, entre otros<sup>515</sup>. Esta ley venía a modificar las garantías otorgadas al campesinado en virtud de la ley 200 de 1936:

[...] la reformista ley 200 de 1936, ley de tierras, había pretendido dar solución a inveterados problemas de colonos con títulos precarios, a la explotación de las zonas baldías, y a facilitar la adquisición de tierras rurales cultivables por parte de quienes las explotaran económicamente. La reacción de los terratenientes que suscitó esa ley, y el cambio de circunstancias socioeconómicas, llevó a la expedición de la ley 100 de 1944, que significó un cambio de orientación buscando obtener la asociación de propietarios y cultivadores mediante el establecimiento de los contratos de «aparcería», de celebración forzosa, que amparan al dueño de las tierras contra los tenedores que establezcan mejoras de carácter permanente. Mediante esa ley, los arrendatarios no tendrían derecho a sembrar sino cultivos de cosecha anual so pena de expulsión, y se extendió a quince años el término de extinción del dominio sobre propiedades incultas, que antes era de diez. Igualmente reglamentó las parcelaciones, sistema consistente en que el Estado podía comprar tierras a particulares para luego darlas en venta y a crédito una vez parceladas, o en arrendamiento, para ser destinadas a fines agrícolas. Los analistas han criticado esta ley, señalándola como regresiva porque sólo estuvo dirigida a dar seguridad a los terratenientes y a facilitarles el mercado de la propiedad rural<sup>516</sup>.

<sup>513</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.347; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.245.

<sup>514</sup> Véase: Sanabria Pedro Elías. “Comentarios a la ley 100 de 1944”. s.l., s.e., s.f., p.311-355.

<sup>515</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.158-167.

<sup>516</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.384; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.301.

Apuntalando todo el proyecto colonizador, mediante la expedición de la ley 20 de 1944 se creó una Compañía Nacional de Navegación, orientada de modo específico a ayudar a la incorporación de los territorios del sur del país a la economía nacional. Además de fomentarla, con este paso el Estado procedía a organizar y regular la navegación fluvial y de cabotaje, al dotar a la compañía oficial de claros parámetros en cuanto a financiación y funcionamiento<sup>517</sup>.

Continuando con el hilo del discurso que se viene desarrollando, cabe anotar que también se pensó en el impacto de la colonización sobre el sector minero como un reto imperativo a asumir si en verdad se quería el progreso del país. Así, por ley 73 de 1936 se constituyó una comisión encargada de elaborar un Código de minas<sup>518</sup>, en tanto que por ley 13 de 1937 se proveyó la revisión del mismo y se facultó al gobierno nacional para que se encargase de organizar la Dirección General de Minas, adscrita al Ministerio de Industrias y Trabajos, como forma de desarrollar, fomentar y defender la minería. Entre otras disposiciones, esta ley declaró la propiedad de la nación sobre las minas de aluvión de metales preciosos cercanas a los ríos navegables, y estableció que su explotación se efectuaría mediante contrato con el gobierno. Adicionalmente, mandó que toda persona natural o jurídica cancelara los impuestos generales, departamentales o municipales relacionados con la explotación minera, y con la intención de no chocar con el proyecto colonizador, otorgó a los colonos con terrenos productivos preferencia para denunciar las minas de veta o de aluvión allí ubicadas<sup>519</sup>.

Durante el período estudiado otras leyes apoyaron la línea de acción estatal que se viene describiendo. Entre otras, pueden contarse la ley 52 de 1933, que disponía la instalación de una central metalúrgica en la ciudad de Medellín para el tratamiento de los concentrados de minas de oro<sup>520</sup>; la ley 21 de 1935, que proveyó el fomento de la industria minera

---

<sup>517</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.33-36; Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.384.

<sup>518</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.295-296.

<sup>519</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.22-26.

<sup>520</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.151-153

mediante la creación de un impuesto<sup>521</sup> el cual sería incrementado luego por ley 4ª de 1941<sup>522</sup>; la ley 67 de 1936, por la cual se autorizaba al gobierno para celebrar contratos de exportación o administración de las minas de esmeralda que se descubrieran o estuvieran ya descubiertas en el territorio nacional<sup>523</sup>; la ley 52 de 1940 orientada a impulsar la producción y exportación de carbón mineral colombiano<sup>524</sup>; la ley 92 de ese mismo año, que propendía por el impulso de la industria minera mediante la contratación de los servicios de ingenieros y técnicos especializados en exploraciones, explotaciones y tratamientos de minerales auríferos<sup>525</sup>; y, la ley 102 de 1943 por la cual se declaró de utilidad y conveniencia pública la explotación de los yacimientos carboníferos en la cuenca del Cerrejón. Esta última ley disponía además la creación de una empresa de explotación de carbón una vez concluyeran los estudios científico-comerciales realizados por el Ministerio de Minas y Petróleos<sup>526</sup>.

Pero no sólo en el proyecto colonizador fincó el Estado sus proyectos y su accionar. En efecto, al igual que lo hizo con respecto al país urbano, con relación al país rural el Estado identificó en la educación práctico-técnica, la investigación, la conveniente aplicación técnica, y la difusión de los conocimientos pertinentes, la posibilidad de incrementar la productividad de la industria, la minería y el agro colombianos. Según lo consideraba el parlamento nacional, el mejoramiento de estos sectores debía direccionarse de manera conjunta, uniforme, y en lo posible, complementaria.

Con tal propósito se expidió la ley 33 de 1939, misma que determinó que cada dos años se reuniera en las ciudades capitales de departamento y con carácter nacional un Congreso Agrícola, Industrial, Pecuario y Minero ó “Congreso de Economía Nacional”, el cual se ocuparía de todo lo relacionado con el fomento, la defensa y la prosperidad de dichas

---

<sup>521</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.37-40

<sup>522</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.3-4.

<sup>523</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.133-140.

<sup>524</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.79-80.

<sup>525</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.124-125.

<sup>526</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.210-211.

esferas de la producción. Igualmente, esta ley dispuso que de manera paralela a las sesiones del congreso se efectuara una exposición con el objeto de difundir e ilustrar a la opinión pública sobre los temas allí tratados, o simplemente, relacionados con el campo de acción de la convención citada. Según lo preveía la ley, veinte días antes de dicho congreso el gobierno nacional fijaría los temas a discutirse por parte de los delegatarios que se distribuirían los cupos de la siguiente manera: uno por la Sociedad de Agricultores de Colombia, uno por la Federación Nacional de Industriales, uno por la industria nacional asentada en Medellín, uno por la Federación Nacional de Cafeteros, uno por la Federación Nacional de Ganaderos, uno por la Sociedad de Agricultores que funcionaba en las capitales de los departamentos, intendencias y comisarías, uno por la Cámara de Comercio de las mismas ciudades, uno por la Cooperativa Bananera del Magdalena, y uno por cada una de las asociaciones de mineros<sup>527</sup>.

Con respecto a la educación orientada en particular al fomento del agro nacional, cabe anotar que mediante la ley 64 se había dispuesto en 1935 el envío al exterior de 10 estudiantes con el objetivo de que adelantasen o completasen sus estudios en agricultura, veterinaria, zootecnia, o cualquiera de sus ciencias auxiliares. Según se estableció en la normatividad aludida, la selección de estas personas se efectuaría por el sistema de concurso<sup>528</sup>. Posteriormente, y también en relación con la educación, por Ley 257 de 1938 se puso en marcha un plan de cooperación entre la nación, los departamentos y los municipios, con la intención de fundar grandes internados destinados a la educación campesina. La pretensión general de dicho plan consistía esencialmente en alfabetizar a la población infantil, realización para la cual los municipios y los departamentos debían sufragar un 60% del gasto en personal y establecimientos, mientras la nación se responsabilizaría del 40% restante<sup>529</sup>. Como queda claro, y conforme lo registra Tirado Mejía, para la administración de López Pumarejo:

---

<sup>527</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.41-45.

<sup>528</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.127-130.

<sup>529</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.302.

la acción gubernamental en la educación no se debía circunscribir a la escuela, el colegio o la universidad. El concepto de educación no era simplemente académico sino más amplio. [En palabras del propio presidente López] Había que ir “aunque sea para muchos una misión patriarcal y extravagante del Estado, hasta la cocina y la mesa del labriego” para enseñarle a preparar sus alimentos, para que cultivara mejor su pequeña parcela. Había que enseñarle [además] sencillas lecciones de higiene<sup>530</sup>.

De otra parte, uno de los propósitos estrella del Estado por aquellos días fue propiciar que durante el transcurso de la década de 1930 y mediados del siglo, el sector exportador bananero -cuya consolidación impulsó con gran interés en los baldíos ubicados en los litorales del Pacífico y del Atlántico-, produjera los recursos necesarios para financiar “la organización y administración de estaciones experimentales agrícolas, destinadas a trabajos de investigación para el mejoramiento de la agricultura y de la industria animal del país”<sup>531</sup>. Se esperaba que de la mejoría en dicho sectores productivos se desprendiese un mejoramiento sustancial en las condiciones laborales -y en general sociales- de los colombianos.

Lo anotado puede colegirse de la apreciación de leyes como la 30 de 1931, o la ley 1ª de 1937, reformativa de la ley 25 de 1931 mediante la cual se reorganizó la iniciativa de gran exportación bananera ubicada en el departamento de Magdalena y la Sierra Nevada de Santa Marta, facultando al gobierno para crear la Inspección Nacional del Banano de Exportación encargada de hacer efectivo el pago del impuesto por concepto de exportación de la fruta, lo mismo que de efectuar los controles de calidad del caso. En virtud de esta ley, se hizo posible también legalizar los baldíos con menos de 200 hectáreas destinados a esta industria, y se obligó a todo empresario de la zona con más de cinco trabajadores a su cargo, a brindarles servicio médico<sup>532</sup>. Como dato importante cabe anotar que tras una agria polémica en el Congreso entre los representantes del gobierno en asocio con la bancada que les brindaba apoyo se enfrentaron a un beligerante sector del liberalismo santista que salió en defensa de la multinacional “Magdalena Fruit Company”. A pesar de que el gobierno

<sup>530</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.91-92.

<sup>531</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.96-98.

<sup>532</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.3-7.

logró sacar adelante la ley 125 de 1937, por la cual se autorizaba al ejecutivo “para intervenir en el fomento, regularización y demás aspectos de la industria bananera”, por presiones adversas la Corte declaró inconstitucional dicha ley, evidenciando con ello la desaceleración del ritmo de las reformas que poco a poco fue imponiéndose hasta culminar imponiéndose durante el gobierno de Santos<sup>533</sup>.

Ya durante la administración de éste, por ley 77 de 1939 quiso fomentarse la industria de subproductos del banano al otorgar \$50.000 en auxilios para los establecimientos dedicados a tal actividad en la zona bananera del Magdalena<sup>534</sup>; por ley 77 de 1940 se votó una muy considerable partida de \$3.000.000 para la defensa de la Industria Bananera y el incremento del cultivo<sup>535</sup>; en tanto que mediante la ley 152 de 1941 se invistió al presidente de la república con facultades especiales para dar solución a los problemas económicos y sociales relativos a la industria bananera, en el departamento del Magdalena<sup>536</sup>. De manera complementaria, la ley 68 de 1941 dispuso que se construyera un ingenio azucarero en el departamento del Magdalena, para procesar la caña de azúcar producida por aquellos agricultores de la región que hubieran quedado sin participación en la industria bananera<sup>537</sup>. Cabe resaltar en este punto que desde el año de 1938, mediante la ley 219, el Congreso de la República había resuelto autorizar al gobierno para que procediera a auxiliar a las cooperativas de paneleros y mieleros del país con maquinaria apropiada para un mejor rendimiento. Según lo preveía esta ley el dinero a invertir en este particular provendría de los impuestos cobrados a las importaciones de azúcar<sup>538</sup>. No obstante, esta clase de apoyo no alcanzaba a mejorar las condiciones de los trabajadores de la industria bananera hasta el grado que en su momento quiso garantizar la derogada ley 125 de 1937<sup>539</sup>.

---

<sup>533</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.335; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.273.

<sup>534</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.156-157.

<sup>535</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.105-106.

<sup>536</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.200-201.

<sup>537</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.96-97.

<sup>538</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.252-253.

<sup>539</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.335.

Un conjunto de leyes, entre las que se cuenta la 5ª de 1938, promovieron la fundación por parte del Ministerio de Agricultura y Comercio de Granjas experimentales en varios sitios del país. Específicamente la ley en mención ordenó el establecimiento de una granja experimental en Urabá, con el fin de optimizar la obtención de productos tropicales. Igualmente, dispuso la creación de una granja más en Tierradentro, Cauca, misma que funcionaría a modo de escuela para enseñar a producir técnicamente diversos frutos agrícolas a la comunidad indígena que allí habitaba<sup>540</sup>. En diversos sitios del país se procuró poner en funcionamiento este tipo de escuelas. Por ejemplo por ley 74 de 1939 se ordenó la creación de una “Escuela de orientación agrícola” en la población de Armero, con una capacidad no menor a 200 alumnos y dotada de todos los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento<sup>541</sup>; en tanto que la ley 37 de 1941 ordenó el establecimiento de otra granja-escuela en el municipio de Iconozo, Tolima<sup>542</sup>. La ley 51 del mismo año determinó fundar una escuela más en la hoya del río San Juan para orientar la enseñanza sobre el aprovechamiento “práctico y científico” de los diversos recursos del suroeste antioqueño<sup>543</sup>; y por medio de la ley 111 de 1943 se dispuso la creación de escuelas rurales para varones, de orientación agrícola, en los municipios de Puente Nacional, en el departamento de Santander; Cañas Gordas, en el departamento de Antioquia, y Guaduas, en el departamento de Cundinamarca. Los fondos para la puesta en funcionamiento de estas obras eran tomados de partidas globales del Ministerio de Educación Pública<sup>544</sup>, en tanto que su pensum era elaborado conjuntamente por los ministros de Educación y de Economía Nacional, buscando atender simultáneamente a la formación intelectual y práctico-técnica de los alumnos<sup>545</sup>.

---

<sup>540</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.3-4.

<sup>541</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.154.

<sup>542</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.59-60.

<sup>543</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.73-74.

<sup>544</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.221.

<sup>545</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.154.

Por ley 79 de 1939 se dispuso la creación de granjas o “colonias” agrícolas nacionales en el departamento de Nariño, región de Mayesquer, y en la región de Afiladores y Riosucio de Guamuez, en la comisaría del Putumayo. El gobierno nacional recibió orden de proporcionar a estas granjas los servicios permanentes de un agrónomo, un ingeniero y demás personas que estimara necesarias para seleccionar las zonas adecuadas, establecer los cultivos, y demarcar las parcelas de los colonos, limitando las adjudicaciones a 50 hectáreas. Simultáneamente esta ley dispuso la dotación de la granja agrícola ubicada en el municipio de Guaduas con gabinetes de química y física, además de la designación de un agrónomo permanente para ella<sup>546</sup>. Otros ejemplos ilustrativos de este tipo de iniciativas corresponden a la ley 73 de 1939, la cual estableció se procediera a la creación de una granja agrícola en Fusagasugá<sup>547</sup>; la ley 112 de 1940 por la cual se creó un Instituto Agronómico en el municipio de Suaita, departamento de Santander<sup>548</sup>; y, la ley 41 de 1941, por la cual se ordenó la fundación de dos colonias agrícolas en el territorio Vásquez, así como la demarcación de la reserva forestal alrededor de las salinas de Chaquipay y Pizarra, en el departamento de Boyacá<sup>549</sup>.

Siguiendo esta línea de acción pero con respecto a la fruticultura, ley 59 de 1938 y la 46 de 1941 se expidieron con la intención de fomentar este sector productivo mediante la instalación de viveros en los departamentos de Tolima, Boyacá, Nariño y Norte de Santander; así como también con el propósito de establecer una granja agrícola nacional, u “hortícola nacional”, que era lo mismo, en el municipio de Ocaña<sup>550</sup>.

Mejorar la calidad del tabaco constituyó otra de las más importantes preocupaciones del Estado por aquel entonces. Para el efecto, mediante la ley 59 de 1938 el legislativo facultó al gobierno para escoger las zonas más apropiadas para experimentar con tal producto,

---

<sup>546</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.158-159.

<sup>547</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.153.

<sup>548</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.165-166.

<sup>549</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.63.

<sup>550</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.68-69.

emplear a los técnicos del caso y hacer efectivo el establecimiento de granjas y plantas manufactureras destinadas a tal fin<sup>551</sup>. Luego, la ley 33 de 1939 dispuso la creación de la Sección tabacalera como dependencia adscrita al Ministerio de Economía Nacional, y puso a su cargo lo relacionado con el desarrollo, defensa y divulgación con la industria del tabaco. Aparte de ordenar su conformación con agrónomos especializados, se comisionó a su jefe para visitar las zonas donde se planeaba implementar el cultivo, y se facultó al gobierno para enviar a Estados Unidos, Filipinas, Cuba, Sumatra, Java, Jamaica, Egipto, Grecia y Turquía, agrónomos que estudiaran ampliamente la siembra y la industrialización del producto<sup>552</sup>. Posteriormente, por ley 53 de 1941 se les dio fomento a las cooperativas tabacaleras, consistente en la adquisición por parte del Estado de \$50.000 anuales en acciones en la cooperativa del departamento de Santander, y de \$5.000 en la del Valle del Cauca. Esta ley dispuso además que el gobierno procediera a crear la Federación Nacional Tabacalera para representar los intereses nacionales de la exportación y manufactura de la hoja<sup>553</sup>.

Esta tentativa se extendió también con relación a otros cultivos, caso del henequén, cuya siembra y explotación “con implementos modernos” se ordenó promover al gobierno por mandato de la ley 111 de 1931, la cual lo autorizaba para disponer de los baldíos nacionales necesarios en el territorio de la comisaría de la Guajira<sup>554</sup>. Pero el principal apoyo a la industria figuera y sus similares sobrevino esencialmente tras la expedición de la ley 103 de 1941, la cual ordenaba al gobierno proceder a su desarrollo y modernización técnica, procurando reducir el costo de la fibra y su manufactura con el fin de abastecer los mercados internos constituyéndola además en producto de exportación. En virtud de esta ley, el ministerio de economía quedó comisionado para fomentar el incremento del cultivo por medio de la distribución de semillas y la adecuación de terrenos en varios municipios

---

<sup>551</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.67-68.

<sup>552</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.41-45.

<sup>553</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.75-76.

<sup>554</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.230-231.

de los departamentos de Santander, Cundinamarca, Huila, Antioquia, Boyacá, Valle, Magdalena, Caldas, y en la península de la Guajira<sup>555</sup>.

El cultivo del arroz se patrocinó por su parte mediante la ley 27 de 1936, misma que decretaba la creación de una comisión técnica integrada por expertos en hidráulica y agronomía para estudiar los terrenos de las ciénagas del bajo Sinú, con el objeto de emplearlos en dicho cultivo. Esta comisión se encargaría además del análisis de los suelos, de establecer el presupuesto para iniciar las obras y siembras, y de las condiciones para instalar en la región una Caja o banco Agrícola<sup>556</sup>. También la siembra del arroz, así como la del fique, el trigo y la cebada se promovieron en el Departamento del Cauca gracias a la ley 205 de 1938, la cual determinó que el Gobierno nacional debía destinar \$100.000 durante cinco años para el efecto<sup>557</sup>. Con respecto al fomento de la producción de trigo en particular, cabe señalar la ley 42 de 1942, que buscó garantizar a los productores nacionales del grano un precio mínimo oficial e impedir la importación de trigo extranjero a los industriales molineros que no tomasen el cupo de trigo nacional que les correspondía con el fin de asegurar el consumo total de la producción del país. Preveía esta ley que el total de las importaciones autorizadas no debería exceder los 16 millones de kilogramos por año<sup>558</sup>.

De manera similar se fomentó el cultivo del cacao. Ciertamente, con la expedición de la ley 148 de 1938 se ordenó al gobierno que a través del Ministerio de Economía Nacional pusiera en marcha una campaña para promover la siembra y la industrialización del producto en el país. Según preveía la ley, dos granjas experimentales se establecerían para la correspondiente enseñanza técnica una en Puerto Tejada y otra en Agrado, hoy municipio del Huila, a la sazón perteneciente al Tolima. Se pretendía pues, crear expertos en la materia, al tiempo que mediante préstamos otorgados por la Caja de Crédito Agrario,

---

<sup>555</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.134-137.

<sup>556</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.87-89.

<sup>557</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.235-236.

<sup>558</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.60-62.

constituir empresas dedicadas al procesamiento industrial de la planta<sup>559</sup>. La ley 208 de 1938 vendría luego a reforzar este propósito mediante el establecimiento de una granja escuela con internado en la modalidad agrícola en la en la costa sur del Pacífico, región de la Espirella, para fomentar experimentos tendentes al mejoramiento del cultivo en cuestión. De manera simultánea esta misma ley concedía un auxilio anual de \$50.000 para el fomento de la agricultura en la región durante 10 años<sup>560</sup>.

La industria algodonera, tanto productora como manufacturera, fue fomentada entre otras por leyes como la 147 de 1941, en virtud de la cual se ordenó al gobierno encargarse de garantizar la estabilidad de la explotación mediante la destinación de \$200.000 anuales para el efecto, así como mediante la negativa a autorizar la importación de algodón o hilazas extranjeras<sup>561</sup>. Luego, por ley 157 de ese mismo año se determinó fomentar el cultivo de este producto, entre otros mecanismos, mediante el otorgamiento de créditos a los agricultores<sup>562</sup>.

Incluso se intentó sembrar “canela de Ceilán” (*cinnamamum Zeylanicum*) en tierras colombianas. En efecto, por ley 54 de 1936 se declaró como de interés público el cultivo y explotación de este árbol, destinando una subvención de \$5.000 al primer agricultor colombiano que probara haber aclimatado esta variedad y logrado reproducirla en un número no menor a 5000 plantas. Según lo establecía la ley, una vez lograda la aclimatación, el gobierno procedería a la fundación de granjas experimentales para su cultivo<sup>563</sup>.

Para 1944 la ley 18 de dicho año determinó fomentar la producción agrícola al disponer que el Estado otorgara una bonificación especial a los cultivadores de ciertos productos, de acuerdo con las unidades que sembraren y lograren sostener de manera efectiva hasta el

---

<sup>559</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.77-79.

<sup>560</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.238-239.

<sup>561</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.191-193.

<sup>562</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.205.

<sup>563</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.182-183.

tiempo de cosecha. Se trataba de los cultivos de caucho, coco, cacao, manzanas, naranjas, vides y ciruelos que se realizaran a partir de entonces, siempre y cuando la plantación a favorecer no contara con menos de 100 ejemplares de árboles del producto en el que se hallara especializada. Las bonificaciones se otorgarían propendiendo por la extensión de los distintos productos de la siguiente forma: hasta 3 millones de árboles en el caso del caucho, 2 millones en el del coco, 4 en el del cacao, y 2 repartidos entre los demás productos anotados. Además, se estableció una prima de \$0.15 centavos por cada arroba de algodón sin desmotar que se cosechase para ser comercializada en el país<sup>564</sup>.

Continuando con el fomento del sector agrícola, la ley 41 de 1944 dispuso que en lo sucesivo los molinos del país pudieran mezclar hasta un 25% de harina de yuca o soya con harina de trigo para favorecer a los agricultores de los dos primeros productos. Determinó además que el gobierno procediera a auxiliar a las cinco primeras cooperativas de producción agrícola que se fundaran con el objeto de mejorar dichos cultivos e industrializar sus derivados. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, así como sus seccionales, debían conceder préstamos directos a tales cooperativas con un interés no mayor del 3% anual. De otra parte, los ferrocarriles nacionales debían aplicar al transporte de la yuca y sus derivados sólo la tarifa mínima<sup>565</sup>.

Aunque no con el mismo sentido exploratorio tendente a mejorar el rendimiento y la calidad de los productos -pues para la época el país contaba ya con una gran experiencia acumulada sobre el particular-, no puede pasarse aquí por alto el fomento recibido en aquel entonces por la industria cafetera, que se vio beneficiada por una serie de leyes. Entre ellas pueden contarse la número 76 de 1931, por la cual se regulaba la calidad del grano mediante la imposición de estándares<sup>566</sup>, la 126 del mismo año que además de extender las disposiciones de la anterior facilitaba la ampliación de su consumo y comercialización en el país<sup>567</sup>, la 21 de 1935 que dispuso la destinación del 10% del recaudo por concepto de

---

<sup>564</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.31-32.

<sup>565</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.82-83.

<sup>566</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.383-384.

<sup>567</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.248-249.

exportaciones de oro en favor de la caficultura<sup>568</sup>, la 41 de 1937 que aumenta el gravamen al café exportado para emplear ese dinero en el fomento de la dicha industria<sup>569</sup>, y la 54 de 1939, que entre otras facultades otorgadas al presidente de la República, contemplaba en especial la gestión que este funcionario tuviera a bien desarrollar en defensa y fomento de la industria cafetera<sup>570</sup>. Por su parte, la ley 100 de 1940 aprobó el Convenio Interamericano del Café, pactado en Washington el 28 de noviembre de 1940 entre los productores americanos en búsqueda de medidas para promover la venta ordenada del producto y del aseguramiento de condiciones comerciales equitativas para productores y consumidores, mediante la regulación de la oferta a la demanda<sup>571</sup>. Guardando estrecha relación con lo antedicho, la ley 66 de 1942 “sobre protección a la industria cafetera” se promulgó con el fin de autorizar al gobierno nacional mientras durara una emergencia internacional cafetera por entonces acaecida, para prorrogar el pacto de cuotas cafeteras que había sido ratificado mediante la ley 100 de 1940, además de lo cual se facultaba al ejecutivo para realizar las gestiones necesarias en procura del mantenimiento de los precios del grano<sup>572</sup>. Por la época, específicamente durante la administración de Eduardo Santos, también fue creado el Fondo Nacional del Café, calificado por algunos entendidos en la materia como el mejor de los instrumentos para el manejo de la política económica colombiana<sup>573</sup>.

Con respecto al mejoramiento de la industria pecuaria en particular, cabe resaltar el conjunto de disposiciones adoptadas en virtud de la ley 28 de 1936, que con un articulado de siete puntos procuraba esencialmente mejorar las condiciones higiénicas de las diferentes zonas del país en donde se criaban ganados, construyendo centros veterinarios y bañaderos para los animales. Esta ley disponía además la creación de 20 cargos que permitieran contar con los servicios de veterinarios que, distribuidos a lo largo y ancho del

---

<sup>568</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.37-40.

<sup>569</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.55-57.

<sup>570</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.125-127.

<sup>571</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.135-147

<sup>572</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.103-105

<sup>573</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”Op. cit., p.371; Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I, Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.288,294

país, contribuyeran a optimizar las condiciones sanitarias de la industria<sup>574</sup>. La ley 172 de ese mismo año estableció por su parte que los bancos hipotecarios concediesen préstamos a 10 años con destino al fomento de la ganadería de cría<sup>575</sup>.

Para 1938 la ley 224 impartió a los Departamentos la orden de que procediesen a la creación de Secretarías de Agricultura y Ganadería, lo mismo que mandó al gobierno nacional que dispusiese el envío al exterior de veterinarios capacitados en zootecnia y patología con el fin de que realizasen estudios de especialización. Otras de las disposiciones tomadas en virtud de esta ley fueron la de promover la celebración de ferias ganaderas en todos departamentos del país, la de fomentar el transporte de ganado mediante la navegación a motor por el río Meta, y, la de propiciar la capacitación técnica de expertos en la operación de industrias de derivados de la carne. Del mismo modo, la ley en cuestión ordenó al Ministerio de Economía Nacional proceder a la organización de un Departamento de Ganadería, encargado entre otras funciones, de poner en marcha el denominado Plan de Fomento Pecuario, consistente en la fundación de “granjas ganaderas” para el estudio de pastos y la identificación de las razas de ganados más aptas para las condiciones del país. Esta dependencia habría de encargarse además de la compra de los terrenos y los ejemplares ovinos, bovinos, y porcinos necesarios, de la adquisición de los equipos pertinentes para su beneficio, del establecimiento de fábricas de sales destinadas a las granjas, y lo más importante, de la creación en ellas de escuelas de pastores y mayordomos<sup>576</sup>.

En efecto, en directa relación con la iniciativa de aprovechamiento de baldíos, durante la época estudiada se ordenó el establecimiento de colonias agrícolas y ganaderas en repetidas ocasiones, muchas de ellas con el fin de facilitar tanto la cría de hatos como el tránsito de éstos de las regiones productoras hacia los centros urbanos de consumo. Así lo dispuso, por ejemplo, la ley 29 de 1943, según la cual debía establecerse una colonia de ese tipo en la región del Sarare, para levantar ganado que pasaría desde los Llanos orientales a los

---

<sup>574</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.89-91.

<sup>575</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.106-107.

<sup>576</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.257-264.

departamentos de Santander del Norte, Santander y Boyacá. Según esta norma, el gobierno auxiliaría a cada colonia con la suma de \$370.000, para la construcción de los corrales necesarios, la siembra de dos hectáreas de huerta destinadas a la manutención de los encargados, además de la adquisición de una vaca, herramientas y semillas<sup>577</sup>. Otros ejemplos que pueden citarse son la creación de otra colonia de esta clase en virtud de la ley 51 de 1944, esta vez ubicada en las sábanas del departamento de Bolívar<sup>578</sup>, así como la fundación de una más en la provincia de Manzanares, departamento de Caldas según lo mandado por la ley 86 de 1944<sup>579</sup>.

Por su parte, la industria lanar recibió apoyo estatal mediante la ley 38 de 1941, la cual ordenaba que parte de los fondos de las granjas agropecuarias se empleasen en la adquisición de acciones de la Cooperativa Ovina de Marulanda, Departamento de Caldas, en la compra de terrenos para la cría de ovejas, y en las maquinarias que el caso ameritara - manuales o eléctricas- para ser operadas en las casas de familia de dicho municipio haciendo de la industria lanar una explotación doméstica altamente benéfica para la economía de la región. Adicionalmente, la misma ley dispuso que contando con la ayuda del Departamento del Magdalena el gobierno nacional procediera a establecer otra granja ovina en el municipio de Valledupar, a la sazón perteneciente a ese Departamento<sup>580</sup>.

Con respecto a los recursos de los ríos y los mares nacionales cabe destacar la iniciativa impulsada por la ley 147 de 1936, que con la idea de formar técnicos que luego estuvieran en capacidad de difundir en Colombia los conocimientos adquiridos en el exterior, dispuso la creación de dos becas adjudicables por concurso para el estudio de la ictología, así como algunas normas reguladoras de la pesca en el país<sup>581</sup>. Posteriormente, por ley 154 de 1938 se autorizó al gobierno para proceder a la fundación de un Instituto de Piscicultura y Pesquería, en el cual recaería la responsabilidad de mejorar el cultivo de peces, el

---

<sup>577</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones ordinarias, julio a diciembre de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.104-106.

<sup>578</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.94-96.

<sup>579</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.138.

<sup>580</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.60-61.

<sup>581</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.63-64.

procesamiento industrial de los mismos, y la introducción de nuevas especies. Esta ley también concedía prioridades fiscales a las tres primeras empresas que se organizaran en Colombia para explotar con buena infraestructura dicha industria. Adicionalmente disponía la dotación de los ferrocarriles nacionales con carros frigoríficos para el traslado de pescado a través del país<sup>582</sup>.

### **3.3.4 Estado, desarrollo económico, y paz social**

Entre los mayores retos que debió afrontar el liberalismo en el poder en el contexto de la Colombia de las décadas de 1930 y 1940, estuvo la incorporación del país a las dinámicas de la economía internacional, tentativa que entre otras condiciones exigía impulsar los procesos de modernización en pro del desarrollo económico, a la vez que de suyo acarrearba nuevas problemáticas sociales que desde finales del siglo XIX habían generado creciente preocupación entre las élites políticas. Entonces más que nunca se hizo evidente el temor de dichas élites ante la eventualidad de una evolución social fuera de control, lo que les condujo a tomar cartas en el asunto para encauzar cuanto antes las consecuencias de la dinámica económica sin abandonar los marcos definidos por la expansión de la racionalidad capitalista. Esto significa, en otras palabras, que a la par que las élites imprimían una política de desarrollo económico a través del impulso de nuevas estrategias para la producción y para el intercambio pensando en los dictados de la economía mundial, tuvieron que apersonarse de aquellos aspectos que estaban surgiendo en el orden social a partir de la misma dinámica expansionista del progreso por la vía de la modernización.

En concreto, la dialéctica de la modernización se expresó en la aparición de un proletariado urbano y de unas de clases medias que reclamaban de la intervención estatal el cuidado de las prerrogativas elementales requeridas por su emergencia en el mundo social, es decir, mayor participación estatal en la prestación de la educación, la salud, la vivienda y algunas grandes obras públicas, así como más altos niveles de reconocimiento político mediante la efectiva atención de derechos fundamentales.

---

<sup>582</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.85-86.

En el marco de las iniciativas emprendidas por las elites liberales y conforme a su concepción del Estado interventor, la racionalidad pública debía ofrecer inevitablemente una clara interferencia del Estado en el mundo de lo social, creando las condiciones de mejoramiento en el proceso de consumo y de producción en un país que apenas despertaba del letargo del siglo XIX. En medio de tal situación los bienes públicos se consideraron en cuanto infraestructura como los garantes de la paz social, al tiempo que hicieron las veces de instrumentos adecuados para fortalecer el desarrollo económico.

Se tiene pues que la intervención estatal fue el medio más expedito para asegurar la transición de un mundo netamente agrario, a un mundo en el que lo agrario y lo industrial debían actuar, en lo posible, de manera balanceada y complementaria en pro de la dinamización de un devenir nacional que se pensaba próximamente incorporado en el panorama económico mundial de manera exitosa. Valga anotar con respecto a lo antedicho que aunque suele pensarse que el Estado colombiano de la época de la República liberal orientó todos sus esfuerzos al fortalecimiento de una economía industrial y básicamente de carácter urbano, la información empírica sugiere que esferas como la representada por el proyecto de fomento al agro -a través de tentativas puntuales como la colonización y la agroindustria- no se desdeñaron como medios importantes para lograr un incremento temprano de la riqueza nacional. Con todo también es indudable que de esa manera se moldeaba una sociedad en la que se ampliaban las posibilidades de la representación política esencialmente en el ámbito de lo ciudadano, esto es, del mundo industrial, donde se esperaba que la seguridad social brindada por el Estado generaría las condiciones propicias para un mayor despliegue de los procesos productivos, de consumo, y de la economía en general.

Se trazaba así un Estado eficiente y eficaz, sustentado en su capacidad de modificar a su servicio no sólo la economía propiamente dicha, sino también el mundo social de la economía.

### 3.4 EJE 4: INSTITUCIONALIZACIÓN SOCIO-LABORAL

#### 3.4.1 El reconocimiento institucional de la ciudadanía social

En cumplimiento del cometido de fomentar el progreso económico nacional y de afirmar el sentido social del accionar del Estado, durante el período estudiado se registraron notables desarrollos con relación al reconocimiento de diversos derechos de los trabajadores<sup>583</sup>, pues con anterioridad era en verdad escasa la regulación sobre el ámbito laboral<sup>584</sup>.

Como se anotó en la presentación de este trabajo, la expedición de legislación orientada al reconocimiento de derechos de tipo social implicó notables variaciones tanto con relación a la obligación estatal en sí como con respecto a la noción de ciudadanía. Al asumir el problema de la justicia social el Estado hizo del dominio público un asunto hasta entonces se había venido considerando como de índole privada, y que tradicionalmente se había manejado mediante la caridad. Aunque de manera tácita tal paso implicaba el reconocimiento de la cortedad de los derechos civiles y políticos como expresiones suficientes de un derecho que pudiera ser más genéricamente considerado, de un derecho socialmente abarcante del cual hoy suele suponerse son merecedores los ciudadanos por el sólo hecho de serlo.

T.H. Marshall muestra como la concesión de derechos civiles no ha implicado históricamente un gran problema para las élites detentadoras del poder, pues sólo individuos que gocen de dichos derechos pueden implicarse verdadera y efectivamente en la lucha económica inherente al sistema capitalista. No obstante la aceptación de los derechos sociales ha implicado usualmente una situación distinta, por lo que históricamente con frecuencia su implantación ha sido duramente combatida en los distintos países en los

---

<sup>583</sup> Según anota Tirado Mejía de ese modo se plasmaba en la realidad la intencionalidad programática del liberalismo que recién accedía al control del Estado. Señala este autor que tal accionar se había previsto de antemano en el artículo 14 del programa de dicho partido, en los siguientes términos: “Defensa y protección de las clases obreras y con ese objeto, persistente e intenso esfuerzo para obtener el mejoramiento efectivo de su condición, y para reconocerles en la práctica y en la ley las garantías y los derechos que en todas las sociedades cultas les corresponden”. Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.321.

<sup>584</sup> Entrevista con la Dra. Teresita Arias de Ojalvo, profesora Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia, noviembre 1 de 2002.

que se ha intentado<sup>585</sup>. El caso de Colombia no constituyó la excepción a esa regla, en un momento en el que el concepto de ciudadanía sólo había logrado ciertos alcances de tipo político, más no de tipo social. Que esto era así puede colegirse, por ejemplo, de la vinculación por entonces vigente en el medio colombiano de la noción de ciudadanía con conceptos como por ejemplo el moderno de nación -correspondiente al tiempo posterior a la era de las revoluciones, o, en otras palabras, al lapso comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX-.

Conforme a lo explicado por Hobsbawm, dicha noción de *ciudadanía* se encontraba indisolublemente ligada a un concepto de nación cuyo significado primario era *político*, entendiéndose por ella básicamente *pueblo dotado de autodeterminación* o “conjunto de ciudadanos cuya soberanía colectiva los constituía en un Estado que era su expresión política. Porque, prescindiendo de las demás cosas que fuera una nación, el elemento de ciudadanía y de participación o elección de las masas nunca faltaba en ella [...] La ecuación [se resumía, pues, en] nación = estado = pueblo, y especialmente pueblo soberano”<sup>586</sup>. En el mismo sentido este autor pinta como una gran novedad -con respecto al tipo de Estado precedente-, a aquel Estado plenamente moderno que por primera vez contempló la aplicación de los derechos políticos a partir de las dos últimas décadas del siglo XVIII. Según puede apreciarse en la exposición de Hobsbawm, en aquel entonces aún no se consideraba siquiera la posibilidad de otorgar derechos sociales y económicos a los ciudadanos<sup>587</sup>, como sucedía claramente aún en la Colombia de comienzos de la década de 1930.

Independientemente de que para las décadas de 1930 y 1940 en el ámbito colombiano los derechos civiles y políticos cumplieran o no realmente con su cometido de otorgar las garantías que supuestamente deben serles inherentes, el caso es que ya se encontraban consignados en la legislación, a diferencia de los de carácter social y económico-social que apenas recién comenzaban a ser introducidos en ella. Álvaro Tirado Mejía comenta que la toma en cuenta del elemento popular por parte de la dirigencia colombiana durante los años

---

<sup>585</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.41,49.

<sup>586</sup> Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.27-28.

<sup>587</sup> Ibid., p.89,92.

de la República liberal condujo a que “las reivindicaciones simplemente políticas, tal como se habían concebido históricamente en el liberalismo, no fueran suficientes y que fuera preciso darles un contenido social”<sup>588</sup>.

Concretamente durante la primera administración de López Pumarejo se manifestó con claridad el cometido de “superar el ejercicio político tal como se había concebido en el país” al introducir como elemento esencial para cualquier análisis o decisión el novedoso concepto de “lo social”<sup>589</sup>. Valga anotar que Daniel Pécaut también ubica en el primer gobierno de López Pumarejo el momento en el cual surge en firme la promesa del reconocimiento institucional de la ciudadanía social<sup>590</sup>. De ese modo se transformaban, pues, nada menos que los fundamentos del quehacer político:

Una de las funciones intervencionistas del Estado consistía en regular los conflictos del trabajo. En ello también su criterio [de López Pumarejo] era opuesto al de los empresarios, los cuales, según López, “profesan evidente repugnancia por la asociación sindical, y la vienen combatiendo sin resultados, convencidos de que perjudica sus intereses”. En contraste con el anterior gobierno su criterio era otro: “Y el gobierno, que no observa las huelgas con idéntico espíritu, que tiene el deber de intervenir en la sindicalización, que estudia las peticiones obreras sin excitación ni indignación, que ve los fenómenos sociales tranquilamente, no como anticipos de una edad comunista sino como brotes retrasados de una historia de luchas que es vieja ya en el mundo, es mirado con desconfianza por los patronos, como un instituto izquierdista de agitación, cuando no hace sino representar un sentimiento democrático liberal”. Este criterio ya lo había expresado desde los inicios de su mandato, en la carta de respuesta a unos terratenientes que pedían protección estatal contra unos campesinos a quienes consideraban usurpadores. En esa comunicación anunciaba que el gobierno pediría al Congreso “las reformas de la Carta Fundamental y de la ley que le permita intervenir en forma distinta de como hoy está obligado a hacerlo”. López consideraba que la intervención en los conflictos sociales debía tener una función preventiva, que la “agitación profesional” tenía sus bases en las desgraciadas condiciones de vida del campesino y que el criterio democrático de la ley y la aplicación de la democracia eran “una valía segura contra

<sup>588</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.13.

<sup>589</sup> Ibid.

<sup>590</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.212-213.

la invasión de la propaganda revolucionaria socialista o comunista"<sup>591</sup>.

### 3.4.2 El sentido social del accionar del Estado frente a la cuestión laboral

Ya desde la administración anterior orientada por Olaya Herrera se habían dado pasos iniciales en el sentido de hacer de la intervención una herramienta en verdad aplicable a la hora de incidir sobre el manejo de los conflictos del trabajo, modificando los criterios que habían imperado en la materia y haciendo del Estado el real moderador del asunto por encima de intereses particulares. Este punto fue señalado por el propio Olaya Herrera como uno de los grandes retos que asumiría en su administración desde el momento mismo de tomar posesión de la presidencia en 1930. Allí anunció que para satisfacer a los trabajadores dentro del marco de la democracia liberal, iba a dictarse:

un cuerpo legislativo de previsión social que encauce los anhelos de los trabajadores dentro de las vías legales y que contribuya a un régimen equitativo y estable de los dos grandes factores de la producción e impulsar –ampliándola– la labor de la Oficina General del Trabajo, sería quizás dentro de las actuales perspectivas nacionales, un acertado programa de acción<sup>592</sup>.

En consecuencia durante su gobierno se dictó la ley 72 de 1931, reformativa de la ley 57 de 1926, que además de reglamentar una serie de derechos de los trabajadores, vino a establecer que por medio de la Oficina General del Trabajo adscrita al Ministerio de Industrias serían aplicadas drásticas sanciones a aquellos patronos que osaran incumplir las disposiciones oficiales inherentes a la cuestión laboral, con lo cual el Estado se declaraba “patrón de patronos” en la definición de dicho ámbito<sup>593</sup>, y más ampliamente, se ratificaba como máximo director del curso que habría de seguir el manejo de la “cuestión social”, término que en la época abarcaba entre otros asuntos, algunos tales como el empleo, la

<sup>591</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.88-89.

<sup>592</sup> Citado por Germán Arciniegas, en: “Aspectos...”. Op. cit., p.299-300.

<sup>593</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.375-377. La ley 83 de 1931, que reglamenta la conformación de los sindicatos y perfila los derroteros que habrá de seguir su organización interna, es otro ejemplo que confirma la idea aquí expuesta, pues también otorga exclusividad al Estado como rector del proceso y voz autorizada para definir sus límites. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.541-546.

vivienda, la salud, la moral y la educación de las clases populares, o, en una palabra, el ámbito conocido en el presente como bienestar social<sup>594</sup>.

Con la reforma de la Constitución nacional mediante el Acto legislativo No.1 de 1936, se garantizó ya en firme que en lo sucesivo la dirección de la esfera socio-laboral recaería en el Estado, el cual otorgaría la mayor atención a la adecuada distribución de los beneficios producidos por el trabajo en provecho del conjunto de la sociedad colombiana. En consonancia con ello se declaró la intervención estatal mediante la promulgación y la salvaguarda de leyes, sobre la explotación de recursos generados tanto por las empresas públicas como por las privadas, para racionalizar el flujo de las riquezas<sup>595</sup>, punto que generó la más fuerte oposición de parte del conservatismo opuesto al régimen bajo el argumento de que racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza carecía de cualquier sentido<sup>596</sup>. Se delegó además en el Estado, la obligación de proporcionar asistencia pública a quienes estuvieren incapacitados para lograr sus medios de subsistencia, así como también la responsabilidad de proporcionarles el respaldo necesario cuando les asistiere el derecho de exigirlos de otras personas<sup>597</sup>.

Este Acto legislativo autorizó además la formación de compañías, asociaciones y fundaciones dotadas de la posibilidad de acceder a su respectiva personería jurídica; al tiempo que dispuso el derecho de toda persona de escoger su profesión u oficio, quedando como atribución de la ley la simple regulación de la validez de los títulos<sup>598</sup>. Se confirmaba de este modo el derecho civil básico en el terreno económico, esto es, el derecho al trabajo tomado como “el derecho a practicar el oficio que se ha elegido, con la única condición de haber recibido un adiestramiento técnico preliminar”<sup>599</sup>. Al respecto anota T. H. Marshall:

<sup>594</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.375-377; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.348-352.

<sup>595</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.3-13; entrevista con la Dra. Teresita Arias de Ojalvo, profesora Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia, noviembre 1 de 2002.

<sup>596</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.362-364.

<sup>597</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.3-13.

<sup>598</sup> República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, artículo 15.

<sup>599</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.26-27.

El reconocimiento de este derecho supuso la aceptación formal de un cambio decisivo de actitud. La antigua creencia en que los monopolios locales y de grupo eran de interés público, dado que “el comercio y la economía no pueden mantenerse o prosperar sin orden ni concierto”, se sustituyó por otra nueva: que las restricciones eran una ofensa de la libertad del individuo y una amenaza para la prosperidad de la nación<sup>600</sup>.

Como en el caso de otros derechos civiles, los tribunales de justicia se encontraron entonces llamados a desempeñar un papel decisivo en la promoción y registro del avance de este nuevo principio de libertad económica individual, mismo que en los países avanzados del hemisferio occidental se venía aceptando como un axioma desde comienzos del siglo XX<sup>601</sup>.

La Reforma constitucional de 1936 otorgó además licencia para el ejercicio del derecho a la huelga, salvo en el caso de que ésta afectase los servicios públicos, excepción que en opinión de Daniel Pécut obedeció a que en dicho sector el sindicalismo era para entonces bastante más sólido que en los demás, pudiendo llegar a constituirse eventualmente en un peligro para el Estado que precisamente se encontraba empeñado en combatir todo tipo de poderes no centrales<sup>602</sup>. La disposición de conceder licencia para el ejercicio de la huelga también fue objeto de la más vehemente oposición por parte del conservatismo, convencido de la necesidad de impedir concesiones sociales que consideraba excesivas<sup>603</sup>. La determinación de otorgar el derecho a la huelga sería corroborada luego por otras leyes como por ejemplo la número 24 de 1940, misma que, confirmando los artículos 38 y 44 de la Constitución, dispondría la prohibición de la cesación de trabajo inherente a la navegación de buques, dado el carácter público de dicho servicio<sup>604</sup>.

Con respecto al control estatal de la cuestión socio-laboral, no pueden dejar de mencionarse la ley 12 de 1936 que organizó el Departamento Nacional del Trabajo, la ley 149 de 1936

<sup>600</sup> Ibid., p.27.

<sup>601</sup> Ibid., p.28.

<sup>602</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.3-13; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.339,343; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.249.

<sup>603</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.362.

<sup>604</sup> *Actos Legislativos y Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.48-49.

“que limitó al 10% el personal de obreros extranjeros y a 20% el de empleados extranjeros en las empresas industriales, agrícolas o comerciales que funcionaran en Colombia”<sup>605</sup>; así como tampoco la creación y organización -a instancias del ejecutivo durante la segunda administración de López Pumarejo- de la Jurisdicción Especial del Trabajo, decretada finalmente por Acto legislativo N°.1 de 1940 mediante un artículo único<sup>606</sup>.

Cabe resaltar además que ese mismo gobierno se propuso impulsar con firmeza la creación y organización del seguro social obligatorio, cuyo establecimiento venía siendo discutido en el Congreso desde 1937 como solución –al menos parcial- del problema representado por la carga de las prestaciones sociales:

Dentro de los proyectos de ley de especial trascendencia que sometió a la consideración del Congreso Nacional la segunda administración de Alfonso López Pumarejo, por intermedio de su ministro de Trabajo, Adán Arriaga Andrade, se cuenta el destinado a crear y organizar el seguro social obligatorio y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales que lo administraría, para los trabajadores particulares dependientes. Este proyecto fue presentado al Congreso el día 21 de julio de 1945; se debatió en las sesiones de ese año y en las del siguiente, participó el ministro de Trabajo Blas Herrera Anzoátegui, y se convirtió en la ley 90 de 1946, sancionada por el presidente Ospina Pérez<sup>607</sup>.

#### **3.4.2.1 Reorganización administrativa en el ámbito del trabajo en pro del orden como sinónimo de gobierno coherente, efectivo, y eficaz**

Reafirmando lo dispuesto en el Acto legislativo No.1 de 1936 con respecto a la exclusividad por parte del Estado en la dirección del ámbito del trabajo, posteriormente, mediante la ley 12 de ese mismo año, se reorganizó el Departamento de Trabajo, adscrito al Ministerio de Industrias y Trabajos, delegando en tal sección la función de velar en todo el territorio nacional por el cumplimiento de las leyes de carácter social inherentes a su competencia<sup>608</sup>.

<sup>605</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.339.

<sup>606</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.5; Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.379.

<sup>607</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.379,391.

<sup>608</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.30-34.

Como se ha podido observar en páginas precedentes, además de ésta hubo varias disposiciones adicionales que durante el período estudiado reafirmaron la reorganización administrativa de diversas dependencias estatales, buscando unificar sus criterios operativos y optimizar los resultados desprendidos de su acción. Al respecto, cabe destacar cómo en virtud de la ley 96 de 1938 se creó el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social; al tiempo que se dotó de existencia y funciones a otro llamado Ministerio de Economía Nacional a partir de la fusión de los anteriores Ministerios de Industrias y Trabajos, y Agricultura y Comercio<sup>609</sup>.

#### **3.4.2.2 La atención estatal al bienestar de los trabajadores**

Mediante el otorgamiento de auxilios en beneficio de frentes tales como la educación, la salud, el empleo, o la vivienda de interés social, con frecuencia el Estado central lideró algunas iniciativas propias al tiempo que contribuyó a las ejecutorias de los gobiernos regionales y locales en pro de la cobertura de este tipo de sentidas necesidades sociales básicas<sup>610</sup>.

Así por ejemplo, con el fin de fomentar la construcción de vivienda de interés social, y en función de lo dispuesto por la ley 170 de 1936 se creó una compañía subsidiaria con dineros del Banco Central Hipotecario para la construcción de “casas y granjas familiares” para empleados y obreros. En aras de la eficacia, pero también de la equidad de la medida, esta ley preveía que los recursos disponibles –que en total sumaban \$1.000.000- se emplearan en ciudades con una población superior a los 80.000 habitantes, evitando que la inversión se concentrara en una misma región del país en un monto superior al 20%<sup>611</sup>.

---

<sup>609</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.5-6.

<sup>610</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.61-62.

<sup>611</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.102-104.

En la misma línea de acción, la ley 54 de 1938 se expidió con el objeto de contribuir a la asistencia pública de la ciudad de Pasto, auxiliando a la municipalidad de dicha localidad con dineros que debían invertirse en la construcción de viviendas baratas e higiénicas para obreros y empleados pobres<sup>612</sup>. Este tipo de iniciativas se reforzaría luego -durante la administración de Eduardo Santos- mediante realizaciones del Ministerio de Hacienda tales como la creación de nuevas formas de crédito. Así, para la construcción de casas para empleados, el banco “prestaba el 80% y el 20% la empresa para la cual trabajaba el empleado”<sup>613</sup>. De ahí se pasó posteriormente a tomar la iniciativa de la vivienda rural.

En efecto, en la esfera rural, mediante la ley 46 de 1939 el Estado impulsó la construcción y el mejoramiento de la vivienda social campesina, facilitando a través del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y los bancos de crédito territorial préstamos a bajo interés con esa destinación en beneficio del campesinado pobre y de las comunidades indígenas que lo requirieran<sup>614</sup>. Para julio de 1942 cuando al término del mandato de Eduardo Santos, el Instituto de Crédito Territorial -creado durante dicho período presidencial a instancias del propio Santos por Decreto 200 de 1939- había adelantado ya la construcción de al menos mil viviendas campesinas<sup>615</sup>. Entre los miembros del primer gabinete de Santos se encontraba Carlos Lleras Restrepo, quien actuando como Ministro de Hacienda apoyó con decisión este tipo de iniciativas toda vez que desde los tiempos de la administración de Olaya Herrera había manifestado gran preocupación por la mejora de las condiciones de la vida rural trabajando intensamente en asocio con otros jóvenes de la bancada liberal de la Cámara -entre quienes se contaba Santos- en la primera tentativa de reforma agraria<sup>616</sup>. Debe anotarse que el ICT organizado desde su fundación como una oficina autónoma, con capital propio, encargada de fomentar el establecimiento de bancos, comenzó a desarrollar su labor no sólo en beneficio del agro sino también de los sectores urbanos de la república, en adelante de toda una política social. Al frente de la entidad se encontraron en sus

<sup>612</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.61-62.

<sup>613</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. p.368.

<sup>614</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.57-61.

<sup>615</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.363; Pécaut, Daniel. Op. cit., p.291.

<sup>616</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.368. También Arciniegas, quien entrega el testimonio anotado, había formado parte de ese grupo en aquellos años. Véase: República de Colombia, *Diario Oficial*, N° 22341. Bogotá, jueves 20 de julio de 1933, p.133.

primeros tiempos destacados personajes de la vida nacional como Julio Lleras, Manuel Mejía y Luis Ángel Arango<sup>617</sup>.

Varias más serían las iniciativas que beneficiarían el novedoso impulso –para el medio colombiano- consistente en la construcción de vivienda de interés social. En ese marco se inauguró en Bogotá el primer barrio popular modelo el 5 de junio de 1942, como resultado de los nuevos planes y filosofía de acción aplicados por el Estado<sup>618</sup>. Estos serían continuados en lo sucesivo dando cumplimiento a diversas leyes, como por ejemplo la 3ª de 1944 que en su caso se orientó no sólo a beneficiar la construcción de casas para trabajadores en la ciudad de Pasto, sino también a hacer lo propio en Cali y Medellín, siendo administrados los dineros nacionales correspondientes por las respectivas gobernaciones<sup>619</sup>.

Con respecto al tema de la educación entre múltiples disposiciones sobre la materia la ley 30 de 1944, por ejemplo, resolvió la creación de un Fondo Escolar Nacional con el objeto de respaldar las partidas presupuestales de orden municipal -o Fondo de Fomento Municipal-, que de antemano habían sido destinadas a la cobertura de los requerimientos en la materia<sup>620</sup>. Según se estipuló, los dineros de dicho fondo debían invertirse básicamente en atención a las principales necesidades de la educación del país, por entonces consistentes en capacitación de docentes y construcción y dotación de locales para el funcionamiento de escuelas primarias -tanto rurales como urbanas-, así como de escuelas normales, y de aquellas en las que la instrucción impartida consistiera en cualquier modalidad técnica orientada a posibilitar el posterior desempeño laboral de los educandos. Conforme a lo asumido por la ley, antes de proceder a tales efectos el gobierno nacional debía clasificar a los distintos departamentos colombianos en tres grupos, según su presupuesto y población en edad escolar<sup>621</sup>.

---

<sup>617</sup> Véase: Arciniegas, Germán. “Eduardo...”. Op. cit., p.367-368.

<sup>618</sup> Véase: Ibid., p.368.

<sup>619</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.6-7.

<sup>620</sup> Véase: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.292.

<sup>621</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.54-58.

En el ámbito de la salud puede anotarse a modo de ejemplo la orden impartida al gobierno nacional mediante la ley 47 de 1944, en el sentido de que ejecutase a la construcción de una clínica en la ciudad de Bogotá, destinada a prestar sus servicios a empleados y obreros nacionales<sup>622</sup>.

### **3.4.2.3 El sentido de futuro fincado no sólo en el accionar social del Estado sino en la paralela iniciativa individual y en el accionar social de los individuos, depositarios de la educación, las artes y las ciencias como generadoras del progreso. El advenimiento de las ciudadanías diferenciadas**

Según comenta Norbert Elias en la historia del pensamiento humano han estado presentes dos posiciones que dan cuenta de una escisión con respecto a “una imagen de los hombres como individuos y otra de los hombres como sociedades”<sup>623</sup>. Según este autor, esta dicotomía se halla presente en todos los Estados desarrollados y quizás es más fácil de encontrar de modo más agudo “en las naciones que tienen una poderosa tradición liberal”:

En el desarrollo de todos los sistemas valorativos de estos Estados nacionales nos encontramos, por un lado, con una corriente que considera al conjunto social, a la nación, como el valor supremo; y, por otro lado, nos encontramos con otra corriente que considera que el valor supremo es el ser humano aislado, autónomo, la ‘personalidad cerrada’, el individuo libre. No suele ser fácil conciliar estos dos ‘valores supremos’. Hay situaciones en que los dos ideales son absolutamente incompatibles. Pero no siempre se ve este problema con claridad. A menudo se habla con gran entusiasmo de la libertad y la independencia del individuo, al tiempo que se habla con el mismo entusiasmo de la libertad e independencia de la propia nación. El primer ideal alimenta la esperanza de que el ciudadano aislado de una sociedad estatal-nacional dependa de sí mismo y pueda tomar decisiones sin consideración a los demás, a pesar de la comunidad e

<sup>622</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.91.

<sup>623</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.30-31. Eric Hobsbawm también da cuenta de la existencia de esta dualidad captada por algunos teóricos que en el siglo XIX se opusieron a los planteamientos de la escuela económica del liberalismo clásico de la cual Adam Smith era el mayor abanderado. En contra de lo sostenido por éste y sus partidarios, consideraban que los intereses de los individuos no actuarían automáticamente a favor de los intereses del conjunto social. Así, teóricos como John Rae pensaban que “los intereses individuales y los nacionales no eran idénticos, es decir, que los principios que guiaban al individuo en busca del interés propio no maximizaban necesariamente la riqueza de la nación”. Hobsbawm, Eric. Op. cit., p.36; véase además: Aron, Raymond. “Introducción”, en: Weber, Max. *El político y el científico*. Barcelona, Altaya, 1995, p.63,67.

interdependencia con ellos; el segundo ideal alimenta la esperanza, especialmente en tiempos de guerra, pero también durante la paz, de que el individuo sea capaz de sacrificarlo todo, incluso su vida a la supervivencia de la ‘totalidad social’.

Esta ambivalencia de los ideales, las contradicciones internas del *ethos* con el que los seres humanos se educan, encuentra su expresión en diversos ámbitos y también en las teorías sociológicas. Muchas de estas teorías arrancan del individuo independiente, autónomo, mientras que otras arrancan de la totalidad social independiente como la ‘realidad auténtica’ y, en consecuencia, como el objeto auténtico de la ciencia social. Otras teorías, por lo demás intentan conciliar estas dos ideas, generalmente sin explicar como es posible unificar la idea de un ser humano libre, absolutamente independiente, con la idea de una ‘totalidad social’ igualmente libre e independiente y, a menudo, sin ver el problema con claridad<sup>624</sup>.

Como ha podido observarse en la información empírica expuesta a lo largo del presente trabajo, durante el período estudiado –aunque sin tratarse de un Estado desarrollado- en Colombia el Estado asumió el papel de depositario de la planeación enfocada al progreso nacional tomando en serio el liderazgo organizativo y definiendo los derroteros generales por los cuales habría de discurrir el desarrollo. En consonancia con ello y con respecto al ámbito específico de lo socio-laboral, el Estado quiso propiciar de manera simultánea tanto la iniciativa individual como el accionar social de los individuos en pro del bien común<sup>625</sup>, posición que pareciera tratar de conciliar los dos extremos aludidos por Elias tal como se ha expresado<sup>626</sup>.

Según comenta Tirado Mejía por lo menos durante la primera administración de López en el ámbito de lo económico la política de la intervención no estuvo dirigida a convertir en preponderante el interés social sobre el interés individual, al menos bajo la forma de la expropiaciones o nacionalizaciones, sino mas bien a la dirección compartida del Estado con los particulares “de algunos gremios o actividades”<sup>627</sup>. En consonancia con esto Daniel

<sup>624</sup> Elias, Norbert. Op. cit., p.30-31.

<sup>625</sup> Véase: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.184; Aron, Raymond. Op. cit., p.64.

<sup>626</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.23-25.

<sup>627</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.80. Con todo no puede negarse que en ocasiones fue completamente claro el propósito estatal de hacer prevalecer el interés de todo un gremio o un sector de la economía por sobre intereses de tipo personalista. Este hecho enfrentó en duras pugnas a los representantes

Pécaut comenta que en cuanto al contrapunto de la iniciativa individual y el bien común menos aún podría hablarse de repercusiones políticas en el sentido del surgimiento de nuevos espacios propicios para dicho tipo de acción. De ese modo el intervencionismo habría quedado restringido básicamente al ámbito de lo social<sup>628</sup>.

Matizando un tanto esta posición de *fondo* e independientemente del impacto de carácter individual o social que haya alcanzado a generar en el plano de la realidad objetiva, de los hechos, el caso es que en el plano de lo *formal* el Estado se esforzó bien por dar la impresión -o bien por evidenciar a partir de convicciones reales-, que a pesar de ver en el trabajo efectuado por el conjunto de la sociedad un recurso calculable y evaluable, como contrapartida también se preocupaba por atender al carácter individual de los componentes de esa sociedad, seres que exigían la no reducción de la amplitud de lo humano a frías cifras, sino por el contrario la indispensable dotación del mundo del trabajo con un condescendiente sentido de lo humano. Esto resultaba sensiblemente claro en boca del presidente López cuando declaraba en septiembre de 1934: “no hay todavía ningún modo de obrar sobre los propietarios de tierras y grandes industriales para prevenir los conflictos [suscitados en el ámbito del trabajo] con un criterio más humano, más liberal, más generoso, que corrija las injusticias”<sup>629</sup>. O como lo expresara el senador Alfonso Castro en la Cámara alta del Congreso de la República durante la sesión del 6 de noviembre de 1936 con ocasión del debate al proyecto de ley “sobre régimen de tierras”, finalmente ley 200 de 1936: el hombre es el elemento indispensable en el proceso de la transformación social<sup>630</sup>.

El trabajo de todos los conglomerados integrantes de la sociedad se tomó entonces en cuenta como importante –de hecho así lo expresó la actitud global del Estado-, incluso el de aquellos que como los presidiarios habían sido separados temporalmente para su resocialización. Con el cariz filantrópico que recuerda la tradicional premisa liberal de que resulta más importante -y útil- la rehabilitación de los infractores de la norma que en sí la expiación de la falta, en la ley 5ª de 1931 es claro el afán por establecer parámetros que

---

del Estado con ciertos particulares, por ejemplo, en el seno de la Federación Nacional de Cafeteros, o en la esfera de los industriales textiles. *Ibid.*, p.83,85.

<sup>628</sup> Pécaut, Daniel. *Op. cit.*, p.184-185.

<sup>629</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...Op. cit.*, p.107.

<sup>630</sup> *Anales del senado*, No. 100. Bogotá, jueves 19 de noviembre de 1936, p.1307-1309.

posibiliten el aprovechamiento del trabajo de los reclusos como medio facilitador de su concientización y del despliegue de sus potencialidades como sujetos individual y socialmente productivos<sup>631</sup>. Este mismo espíritu se tomaría en cuenta posteriormente a la hora de redactar tanto la ley 95 de 1936 o Código Penal, como la ley 94 de 1938 o Código de procedimiento penal.

Pero no sólo este tipo de personas se beneficiaron con la aparición en el medio colombiano de las *ciudadanías diferenciadas* que vinieron de la mano del Estado *justo*. Varios sectores sociales más que hasta entonces podían considerarse como “menos favorecidos” pasaron entonces a disfrutar de beneficios que iban más allá de ser merecedores de crédito en la buena fe como en el caso de los presos. Fue este el caso por ejemplo el encarnado, entre otros sólo por citar algunos ejemplos, por el género femenino, los profesionales universitarios, los trabajadores agrarios, y los obreros.

La proyección, la planeación de las futuras realidades del país es sin duda uno de los rasgos más sobresalientes en la legislación expedida durante la época examinada. Tomando en cuenta que cualquier posibilidad futura depende de las generaciones venideras y de las condiciones en que se propicie el desarrollo de las mismas, y atendiendo de manera simultánea al proceso de conquista de los derechos de la mujer, que para ese momento del siglo XX ha ganado ya indudable terreno en diversas naciones occidentales, por medio de la ley 53 la legislatura de 1938 dispone la protección a la maternidad en el ámbito laboral, brindando a la mujer trabajadora amplias garantías contractuales<sup>632</sup>.

De igual manera, se percibía un futuro promisorio sólo en la medida en que la sociedad contara con personas capacitadas para difundir conocimientos y generar recursos mediante la aplicación de las artes y las ciencias. A modo de ejemplo, para el efecto el Estado dispuso mediante la ley 64 de 1935, el envío de 15 profesionales universitarios para que perfeccionaran sus estudios en el exterior, así como también de 15 obreros para que se

---

<sup>631</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.23-25.

<sup>632</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.60-61; Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.339.

especializaran en las artes u oficios de mayor importancia para el desarrollo económico del país<sup>633</sup>.

### 3.4.2.3.1 La educación en el frente socio-laboral: las Escuelas de Artes y Oficios

Retomando el aspecto de la educación como importante eje de cualquier desarrollo futuro, ha de señalarse que la capacitación en artes varias orientada a procurar a la población – esencialmente urbana- destrezas en diversos oficios fue promocionada por el Estado central con decisión. Se trataba de instrucción teórico-práctica proporcionada en las denominadas “Escuelas de Artes y Oficios”, estratégicamente situadas a lo largo y ancho del país con la pretensión de alcanzar con cada una cierta cobertura regional según la intensidad de la demanda en las distintas regiones y sub-regiones colombianas<sup>634</sup>.

Usualmente estos establecimientos contaban con una biblioteca, y ofrecían, entre otros, cursos de sastrería, zapatería, hilados y tejidos, siendo los estudiantes en muchas ocasiones hijos de obreros que disfrutaban de becas otorgadas por el Ministerio de Educación<sup>635</sup>. Con frecuencia la matrícula era gratuita para la totalidad del alumnado<sup>636</sup>, que en las escuelas establecidas en las ciudades principales podía superar con creces las 300 personas<sup>637</sup>.

En efecto, las escuelas de Artes y Oficios funcionaron en los grandes centros urbanos del país, pero contra lo que pueda pensarse, no tenían una naturaleza exclusivamente orientada a las grandes ciudades, pues a veces también funcionaron en ciudades intermedias, e incluso, en cabeceras municipales que para la época no eran siempre las de mayor importancia. Como fuera, indistintamente buscaron ejercer una influencia zonal más o menos amplia, de modo que se atendieran de manera efectiva los requerimientos de capacitación de las áreas aledañas al lugar en que funcionaban.

<sup>633</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.127-130.

<sup>634</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.24-25.

<sup>635</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.89-91.

<sup>636</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.24-25.

<sup>637</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.89-91.

Como ejemplo, puede anotarse el caso de la Escuela de Artes y Oficios cuyo establecimiento se ordenó al gobierno nacional mediante la ley 22 de 1938, en una población que habría de escogerse entre Buenaventura, Guapí o Tumaco, para servicio del personal de la costa de la por entonces intendencia del Chocó y los departamentos de Valle del Cauca, Nariño y Cauca<sup>638</sup>. Otro ejemplo lo constituye la Escuela Municipal de Artes y Oficios de la ciudad de Calí, cuyas instalaciones físicas y dotación con que contaba fueron mejoradas por disposición de la ley 62 de 1940<sup>639</sup>.

### 3.4.2.3.2 Concesiones y vigilancia al desempeño laboral

Dado que una vez provistos del conocimiento necesario para actuar de manera productiva faltaría a aquellos individuos dotados de la suficiente iniciativa y diligencia la posibilidad efectiva de desplegar sus capacidades, el Estado se planteó proveer las condiciones del caso. Paso trascendental en este sentido fue sin duda la declaratoria de libertad para desempeñar “cualquier oficio o profesión honesta”. Tan significativa disposición fue consagrada mediante el Acto legislativo No. 1 de 1932, sustitutivo del acto No.1 de 1921. Con su promulgación se dio vía libre al desarrollo de la iniciativa individual, a condición de que se respetasen las pautas básicas exigidas por el bienestar común, y asumiendo a los individuos como sujetos racionales, productivos y dotados de iniciativa, pero urgidos por superar las trabas impuestas por las relaciones de dependencia personal entorpecedoras del libre mercado laboral<sup>640</sup>. Como ya se anotó en páginas anteriores, algunos años después el Acto legislativo No. 1 de 1936 reafirmaría una vez más la disposición adoptada en tal sentido<sup>641</sup>. Frente a esta postura valga recordar nuevamente que para Charles Tilly la

<sup>638</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.24-25.

<sup>639</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.89-91.

<sup>640</sup> Lopera Berrío, Joaquín. (Dir.) *Historia de las leyes legislatura de 1932*, Tomo 1-A. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.287-304. En lo que respecta al ámbito rural Tirado Mejía corrobora la intención expresa de la administración López Pumarejo de abolir, -según palabras del propio López- “la aplicación de algunos reglamentos de trabajo, que mantienen al campesino sujeto a un régimen feudal, especialmente en ciertas secciones del país”. Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...*. Op. cit., p.107; véase además: Arrubla Yepes, Mario. Op. cit., p.181; Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.26-27.

<sup>641</sup> República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, artículo 15.

disputa entre capitalistas y no capitalistas referido a los derechos sobre medios de producción –como el trabajo- constituye uno de los conflictos fundamentales entre los generados por el desarrollo del capitalismo<sup>642</sup>.

En relación con esto, y aduciendo de manera directa que el ejercicio profesional constituye una función social, entre otras, la ley 21 de 1931, así como la 67 de 1935, la 51 de 1937, o la 94 de ese mismo año, reglamentan de manera respectiva el ejercicio de profesiones tales como la abogacía, la medicina y la cirugía, la odontología, y la ingeniería. En términos generales, en primera instancia dichas leyes definían el perfil profesional de quienes podían ejercer las respectivas profesiones, al tiempo que establecían que los profesionales serían responsables civil y penalmente no sólo por sus actos sino también por sus omisiones al ejercer funciones<sup>643</sup>. A continuación puntualizaban que los sujetos que habrían de ejercer profesionalmente debían haber obtenido su grado en una facultad o institución reconocida, así como haberse registrado de antemano ante las instancias competentes para comprobar la idoneidad de su respectivo título. En caso de no existir tales instancias, las mismas leyes disponían su creación. Finalmente, establecían las sanciones del caso para quienes ejercieran careciendo de título o de la autorización debida<sup>644</sup>.

#### **3.4.2.4 Los derechos de los trabajadores en concreto**

Durante el período estudiado se registran notables desarrollos con relación al reconocimiento de diversos derechos de los trabajadores. Poniéndose a tono con los nuevos tiempos, así como con algunas determinaciones trascendentales acogidas por los países industrialmente desarrollados de Occidente en la época, por ley 129 de 1931 el Estado colombiano aprobó varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, en sus 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, 8º, 9º, 10º y 11º sesiones, verificadas, entre otros lugares,

<sup>642</sup> Véase: Tilly, Charles. Op. cit., p.85.

<sup>643</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.133-134; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.98-102; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.46-49.

<sup>644</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p.133-134; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.98-102; *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1937*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p.46-49.

en Washington, Génova y Ginebra, de 1919 a 1928. Algunos de los puntos centrales reconocidos, fueron: limitación del tiempo de trabajo a 8 horas diarias y 48 semanales en los establecimientos industriales; limitación al trabajo nocturno de las mujeres, así como de las tareas antes y después del parto; fijación de topes de edad mínimos para permitir el adelanto de labores industriales por parte de niños, determinación de las condiciones necesarias para el desarrollo del trabajo infantil nocturno; edad mínima de admisión para los niños en el trabajo agrícola; estipulación de los derechos de asociación y coalición de los trabajadores agrícolas; aplicación del descanso semanal en la industria; indemnización por accidentes de trabajo; reparación por enfermedades resultantes del trabajo, etc.<sup>645</sup>.

De otra parte, la ley 72 de 1931, reformativa de la ley 57 de 1926, reglamentó el derecho al descanso dominical remunerado para los trabajadores, se tratara de obreros, dependientes, o empleados. Adicionalmente, esta misma ley estableció el derecho de los trabajadores oficiales a quince días de vacaciones remuneradas por cada año de labor continua. La Oficina General del Trabajo adscrita al Ministerio de Industrias fue comisionada para supervisar la debida aplicación de esta ley<sup>646</sup>. Posteriormente, por Ley 35 de 1939, se establecería el descanso remunerado de los trabajadores, tanto particulares como oficiales, en los festivos del 1° de enero, el 1° de mayo, el 20° de julio, el 7° de agosto, el 12° de octubre, el 11° de noviembre y el 25° de diciembre<sup>647</sup>. La aplicación efectiva de este tipo de disposiciones, y aún de las adoptadas en virtud de convenios internacionales, fue duramente combatida en el Congreso de la República por los sectores de derecha. Durante la primera administración de López Pumarejo tal oposición fue acaudillada en especial por el liberalismo de derecha, en cabeza de senadores como Eduardo López<sup>648</sup>.

Por ley 133 de 1931 se adicionaron y reformaron algunas disposiciones sobre el seguro de vida obligatorio de accidentes laborales en beneficio de los trabajadores, y se dictaron otras sobre protección a éstos. La ley estableció básicamente que quien contratase a un empleado

---

<sup>645</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.268-392.

<sup>646</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.375-377.

<sup>647</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.61-62.

<sup>648</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.213.

u obrero que tuviere derecho al seguro, debería estar informado de las personas a las cuales habría de pagar el monto preceptuado por dicho concepto. Establecía además los parámetros para asignar el pago del seguro al cónyuge y los hijos del asegurado –legítimos y naturales-, según el caso, así como a los padres o demás herederos. La documentación y testimonios para acreditar el parentesco también se precisaron mediante esta normatividad, misma que dispuso que el derecho al seguro no pudiera ser renunciado ni cedido por el asegurado. De este modo, esta ley modificó las disposiciones de la ley 57 de 1915 sobre accidentes de trabajo<sup>649</sup>

Pero quizás la más trascendental de todas las leyes expedidas durante la época con relación al asunto laboral, según los entendidos en la materia<sup>650</sup>, fue la ley 10 de 1934 “sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos”, y por la cual se establecían “algunos derechos de empleados”<sup>651</sup>. Entre otras disposiciones, esta ley establecía los pormenores sobre cómo efectuar mediante un documento escrito, la formalización de todo contrato de trabajo con empleados particulares, así como la estipulación de las concesiones y garantías de que gozarían éstos por parte de la parte contratante. Entre estas cabe resaltar las que establecen que en lo sucesivo ningún empleado podrá ser obligado a trabajar más de ocho horas diarias, el derecho a quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, y la prerrogativa de recibir un auxilio por enfermedad hasta por ciento veinte días. Defendida por la bancada de la derecha liberal en el Congreso, esta ley favorecía fundamentalmente a las clases medias colombianas –integradas para la época en esencia por empleados estatales-<sup>652</sup>. En los años subsiguientes a su expedición el senador Carlos Uribe Echeverri sería uno de los defensores más destacados tanto de esta ley como de otras que le resultaban afines y complementarias. Entre estas en abril de 1938 el Senado aprobó la que establecía la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y

---

<sup>649</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.404-407.

<sup>650</sup> Entrevista con el Dr. Mauricio Burgos, magistrado del Tribunal Superior de Antioquia, septiembre 21 de 2002; entrevista con la Dra. Teresita Arias de Ojalvo, profesora Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia, noviembre 1 de 2002.

<sup>651</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1934 y en las extraordinarias de enero y febrero de 1935*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1935, p.27-31.

<sup>652</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.253; véase además: Uribe Aldana, Gustavo. *Antecedentes y otros documentos relacionados con la ley 10 de 1934, sobre empleados particulares*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936, p. 183.

municipales siempre y cuando prestaran servicios administrativos permanentes. Refiriéndose el artículo segundo de esta normatividad Tirado Mejía anota que esta ley protegía expresamente el derecho que tenían estos empleados

a no ser removidos de su cargo sino por la falta a los deberes que señalaba el artículo séptimo, y mediante un procedimiento especial en el que era obligatorio que el empleado fuera oído. También se establecía en este artículo un sistema de ascensos dentro de la jerarquía del ramo en que trabajare el empleado. Se establecían derechos a prestaciones para accidentes de trabajo, enfermedad, vacaciones remuneradas, pensiones de jubilación, etc. La ley, una vez aprobada, empezaría a regir a partir del 1° de mayo de 1939, condicionando lo anterior a la aprobación del proyecto por la Cámara de Representantes<sup>653</sup>.

Continuando con la protección de los derechos de los trabajadores, por ley 91 de 1936 se declaró la inembargabilidad del patrimonio familiar, y por ley 38 del año siguiente se reglamentó el descanso remunerado<sup>654</sup>. Por su parte la ley 263 de 1938 modificatoria de las leyes 2ª y 21 de 1932, 92 de 1936, y 70 de 1937, dispuso que el empleado a quien sobreviniera enfermedad que lo inhabilitara temporalmente para trabajar, tendría derecho por el tiempo que durara aquella enfermedad y hasta por 6 meses, a un auxilio mensual equivalente a la mitad del último sueldo que hubiere devengado, siempre y cuando hubiere servido siquiera un año por lo menos antes de sobrevenirle la enfermedad. Según lo determinó esta norma, el auxilio a empleados enfermos se pagaría por mensualidades anticipadas. Adicionalmente, dispuso que padres, cónyuge e hijos del empleado jubilado que muriera sin haber disfrutado de su pensión siquiera por espacio de tres años, podían acceder a ella por término de un año en caso de demostrar su dependencia exclusiva de ese dinero<sup>655</sup>. En relación con la protección del salario, la ley 165 de 1941 determinó la inembargabilidad de los sueldos o salarios que no sobrepasaran los cuarenta pesos, así como de la totalidad de las cesantías, auxilios por enfermedad, e indemnizaciones por accidentes de trabajo, sin importar su cuantía. Exceptuando algunas salvedades, así mismo

<sup>653</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.254.

<sup>654</sup> Tirado Mejía, Álvaro. "López...". Op. cit., p.339.

<sup>655</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.310-312.

los pagadores quedaron inhabilitados para retener por cuenta de embargos judiciales más de la quinta parte de sueldos, salarios o pensiones embargables<sup>656</sup>.

Si de este modo se protegía el menoscabo de los intereses de los trabajadores por iniciativa estatal, de manera simultánea, y en tanto consumidores potenciales, también se quiso que contaran con la posibilidad de discernir y manejar de forma más autónoma su propia condición y su dinero<sup>657</sup>. Así por ejemplo, mediante la ley 48 de 1942, se autorizó a las empresas particulares para que en acuerdo con sus empleados pudieran efectuar liquidaciones de cesantías, parciales o definitivas, para los fines que éstos a bien tuvieran<sup>658</sup>.

Valga anotar que con posterioridad a 1939, según quedó estipulado por la ley 45 de ese año, se estableció un procedimiento especial de obligatorio cumplimiento para resolver las controversias que en lo sucesivo se suscitaren con motivo de la aplicación de la legislación sobre accidentes de trabajo, jornales, pensiones de jubilación, seguros de vida obligatorios y descanso dominical<sup>659</sup>.

Haciendo referencia al segundo período de López Pumarejo en el poder Gustavo Humberto Rodríguez anota que “junto con la reforma constitucional, la legislación laboral y social expedida en este trienio constituye la gran obra de López”<sup>660</sup>. En efecto, a desde el año 1943 se expidieron diversas normas aisladas en materia prestacional para determinar los derechos de obreros y empleados de diversas entidades públicas. Adicionalmente si se atiende a la importancia y trascendencia de la normatividad sobre las relaciones sociolaborales puede afirmarse que con posterioridad a la expedición de la ley 10 de 1934 - o primer estatuto general de los trabajadores- las directrices legales básicas sobre este ámbito serían estipuladas durante el segundo mandato de López mediante el decreto 2350

---

<sup>656</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.215-216.

<sup>657</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. Op. cit., p.149; véase además: Pécaut, Daniel. Op. cit., p.195,240.

<sup>658</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.77.

<sup>659</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p.56-57.

<sup>660</sup> Rodríguez, Gustavo Humberto. Op. cit., p.389.

de 1944 -modificado luego por la ley 6ª de 1945<sup>661</sup>. La historia de esta evolución se encuentra compendiada en la siguiente cita:

Con ocasión del cuartelazo de Pasto [con el cual un sector del ejército intentó derrocar al presidente López], el país fue declarado en estado de sitio, y en tal virtud el gobierno se vio obligado a dictar el decreto 1778 del año 1944 por medio del cual se ordenó la suspensión de las huelgas y los paros, como medida provisoria y de emergencia. Y luego, argumentando la necesidad de dar cumplimiento a compromisos internacionales y el estado de guerra exterior, el gobierno expidió el decreto legislativo 2350 de 1944, que marcó un hito de especial trascendencia en nuestra legislación laboral. El día de su expedición, el presidente López envió una circular a las autoridades seccionales diciendo que el estatuto se había dictado «sin otra preocupación que la de ofrecer al país un estatuto que solucione conflictos ya existentes o en potencia, muchos de los cuales vienen desde años atrás amargando y complicando inútilmente, por deficiencia de las leyes, las relaciones de los patronos y sus subalternos», para dar en esa forma un régimen de paz social que no sería elogiado por los extremistas ni por los reaccionarios. De esa manera se vinculaban las relaciones laborales con el orden público.

El decreto 2350 contiene disposiciones para entonces novedosas sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Consagra la presunción del contrato de trabajo, la duración máxima de la jornada laboral en 8 horas diarias diurnas, la nocturna de 6 horas y la mixta de 7; se autoriza al gobierno para expedir decretos señalando el salario mínimo regional y profesional; se ordena la obligación patronal de remunerar el descanso obligatorio, la de reconocer indemnizaciones por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales, los gastos de entierro, el auxilio por enfermedad no profesional, 15 días de vacaciones anuales remuneradas, un mes de salario en caso de despido injustificado, y cesantía reconocible cada tres años. Además, dispuso que el contrato de trabajo podía celebrarse a término fijo o por tiempo indefinido; estableció la responsabilidad solidaria del patrono sustituido con el que sustituye; se otorgó calidad de patrono a la nación y a las entidades

---

<sup>661</sup> Esta ley sería reglamentada luego por el decreto 2127 de agosto 28 de 1945, el cual establecía el régimen del contrato individual del trabajo y señalaba normas sobre reglamentos internos de trabajo. Luego, el 9 de noviembre de ese mismo año se expediría el decreto 2767, también reglamentario de la ley en cuestión y orientado a determinar las prestaciones sociales de los empleados y obreros al servicio de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios. Este decreto autorizaba adicionalmente la creación de cajas de previsión social. Entrevista con el Dr. Mauricio Burgos, magistrado del Tribunal Superior de Antioquia, septiembre 21 de 2002; véase además: *Ibid.*, p.394.

territoriales, reconociendo por vez primera los contratos de trabajo con las entidades públicas, y señaló normas especiales para sus conflictos laborales; prohibió hacer descuentos para fiestas, homenajes y regalos; clasificó los sindicatos en empresariales, gremiales y de oficios varios; estableció el contrato sindical y la convención colectiva de trabajo; le dio el carácter de servicios públicos a las empresas de transportes, higiene pública y aseo, y a las instituciones de beneficencia y hospitales; señaló las causales de ilicitud de las huelgas, prescribiendo el procedimiento de los conflictos colectivos de trabajo, y consagró el principio de favorabilidad en la interpretación de esas normas. Finalmente, creó la jurisdicción especial del trabajo con un Tribunal Supremo del Trabajo y tribunales seccionales y municipales, les fijó su competencia y su procedimiento oral.

Con el criterio de que un código de esta naturaleza debía expedirse con una ley formal, con la cual además se evitaba su transitoriedad, el Congreso Nacional acometió la tarea de prepararla, con la iniciativa del ministro Arriaga Andrade, y fue así como se dictó la ley 6ª de 1945 sobre las mismas materias, a la cual se incorporaron muchas de las disposiciones del decreto 2350 y se introdujeron algunas nuevas, como las referentes a las prestaciones de cesantía, jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica y paramédica, y gastos de entierro para empleados y obreros nacionales de carácter permanente. Además, ordenó organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros nacionales, con personería jurídica, con la función de reconocer y pagar tales prestaciones. Igualmente, modificó algunas normas del decreto 2350. Así, a los sindicatos los clasificó en empresariales, industriales, gremiales y de oficios varios; dictó nuevas normas sobre las convenciones colectivas de trabajo y sobre los conflictos colectivos; reorganizó la jurisdicción especial del trabajo, integrándola con la Corte Suprema del Trabajo, los tribunales seccionales y los juzgados del trabajo, y les señaló sus procedimientos; y estableció la pensión de jubilación para los funcionarios del órgano judicial, del ministerio público y del contencioso administrativo.

De esa manera se generalizó el régimen prestacional de los trabajadores y se regularon los conflictos laborales. Esa legislación sigue vigente en buena parte y significó una importante conquista de la clase trabajadora, que en particular con la CTC venía dando respaldo político al presidente López. Sin embargo, sus comentaristas han señalado que no logró el propósito de dar estabilidad en el empleo, le faltó precisión y reglamentación de los conflictos colectivos de trabajo, incluidos los del sector público, y no surtió efectos la escuela de la «neutralidad sindical» que quiso imponer, importándola de la legislación europea. De todos modos representó un significativo avance hacia la conquista de la paz la-

boral<sup>662</sup>.

Las anteriores disposiciones básicas serían complementadas más tarde por el código procesal del trabajo del año 1948, así como por el código sustantivo del trabajo expedido en 1950. En lo sucesivo éstos regirían las relaciones sociolaborales<sup>663</sup>.

Como ha podido observarse al derecho de negociación colectiva -que de por sí entraña el ejercicio del derecho civil del uso del contrato en el mercado abierto- vino a sumarse el reconocimiento del derecho a la seguridad social, hecho que implicaba, como anota T.H. Marshall, la ruptura de la concepción vigente hasta ese entonces de “que el progreso social se alcanzaba ampliando los derechos civiles, no creando derechos sociales”<sup>664</sup>.

La verificación -y aceptación- de la positiva presencia de los derechos sociales (el status) dentro del sistema de contrato (mundo del mercado) equivalía a aceptar “la subordinación del precio de mercado a la justicia social, la sustitución de la libre negociación por la declaración de derechos”<sup>665</sup>. Esto constituía una verdadera innovación puesto que hasta ese momento “los únicos derechos utilizados colectivamente habían sido los políticos, a través del parlamento y los consejos locales, mientras que los derechos civiles eran profundamente individuales y estaban en armonía con el individualismo del capitalismo temprano”<sup>666</sup>. Una vez aprobados los derechos sociales fueron asumidos por fin como susceptibles de interactuar de manera normal y pacífica con el mercado, “y se reconoció en principio el derecho del ciudadano a un nivel mínimo de vida civilizada”<sup>667</sup>.

Obviamente como contrapartida dicho reconocimiento de la ciudadanía implicaba la simultánea aceptación de la respectiva obligación social: así como el incentivo que actúa en el sistema de libre contrato del mercado abierto es el beneficio personal, en el contexto de una verdadera y plena ciudadanía por ningún motivo podrá olvidarse que el incentivo que

<sup>662</sup> Ibid., p.389-391; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia...”. Op. cit., p.148.

<sup>663</sup> Entrevista con el Dr. Mauricio Burgos, magistrado del Tribunal Superior de Antioquia, septiembre 21 de 2002

<sup>664</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.48.

<sup>665</sup> Ibid., p.69.

<sup>666</sup> Ibid.

<sup>667</sup> Ibid.

corresponde a los derechos sociales es el deber público, en virtud del cual, el ciudadano reconocido como tal habrá de “responder a la llamada del deber”, aunque “dejando cierto margen a la motivación del interés personal”<sup>668</sup>.

Alejándose de la anterior interpretación cabe anotar que para Daniel Pécaut la reglamentación institucionalizada de los conflictos sociolaborales que se ha descrito no perseguía otra finalidad que asegurar, por ser ese el pensamiento del gobierno, “la viabilidad política del modelo liberal de desarrollo [...] [pues] el reconocimiento legal de un sindicalismo fortalecido en sus derechos podía parecer el medio de poner dique al desencadenamiento populista”<sup>669</sup> -que ya para entonces se encontraba proponiendo Jorge Eliécer Gaitán a la clase trabajadora-.

#### **3.4.2.4.1 La institucionalización de la organización sindical y del cooperativismo**

Por su parte, la ley 83 de 1931 dio un paso trascendental al reconocer a los profesionales liberales, a los asalariados del Estado, y a los trabajadores en general, el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses mediante la constitución de sindicatos, asociaciones profesionales y gremiales<sup>670</sup>. Aparte de atender semejante imperativo social, la ley en cuestión definió el radio de acción del Estado como rector del proceso, reglamentando la conformación de los sindicatos y perfilando los derroteros que habría de seguir su organización interna<sup>671</sup>. Fueron estos los primeros pasos del sindicalismo colombiano “después de muchos años de represión gubernamental”, al decir de Tirado Mejía<sup>672</sup>. Se dieron así las condiciones propicias para que dentro del marco de la ley tuviera lugar una intensa competencia entre el liberalismo, el comunismo y la UNIR por el liderazgo en la conformación de organizaciones obreras y campesinas<sup>673</sup>.

---

<sup>668</sup> Ibid., p.74.

<sup>669</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.320.

<sup>670</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.541-546; véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.188.

<sup>671</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.541-546; entrevista con la Dra. Teresita Arias de Ojalvo, profesora Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia, noviembre 1 de 2002.

<sup>672</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.160.

<sup>673</sup> Ibid., p.165.

Posteriormente, con la intención de fortalecer el derecho de los trabajadores de asociarse en sindicatos conforme se ha anotado, mediante diversas leyes el Congreso ordenó en diversas ocasiones la destinación de partidas especiales para la institucionalización de la sindicalización. Así sucedió por ejemplo cuando a solicitud de la dirigencia obrera se expidió la ley 110 de 1936 mediante la cual se destinaban \$5000 como aporte para los gastos del Congreso Nacional Obrero que se realizaría en Medellín el 7 de Agosto de 1931<sup>674</sup>.

Reforzando la convicción sobre el sentido social del accionar tanto del Estado como de los individuos, a partir de disposiciones como la ley 134 de 1931 también se promovió con decisión el cooperativismo, estableciendo los parámetros para el funcionamiento de las sociedades cooperativas cuyos estatutos resultaren autorizados por el poder ejecutivo. Las características jurídicas y de constitución de cada tipo de sociedad cooperativa -de producción, de consumo, de provisión de servicios, de crédito, de profesionales, de empleados, de artesanos, de obreros, etc.-; así como el alcance de sus funciones, objetivos, y modo de manejo interno, también se precisaron mediante esta ley<sup>675</sup>. Tiempo después, mediante ley 140 de 1937 se propició la reunión del Tercer Congreso Sindical, con lo que se buscaba ante todo “lograr un mayor control de los congresos sindicales por parte del gobierno”<sup>676</sup>.

Como lo patentizan las iniciativas mencionadas, el Estado colombiano no sólo se ocupó de brindar reconocimiento teórico a sentidas necesidades y demandas sociales, sino que además procuró la efectiva provisión de los cauces institucionales y de los recursos esenciales para darles trámite e imprimirles en lo posible dinámica propia y constructiva. Aludiendo en concreto al primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), Tirado Mejía muestra como la presencia popular fue percibida desde esa administración como factor dinamizador de la más alta significación, o más exactamente, como “el factor revolucionario del régimen”, esto es, “la fuerza de su acción presente y de su perdurabilidad

---

<sup>674</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.12-13; Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., 187.

<sup>675</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p.408-439; Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.188.

<sup>676</sup> *Ibid.*, p.221; Véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.339.

en el futuro”. Para este autor al posibilitar la participación popular en la discusión de los grandes temas de interés para el país, verdaderos puntos nodales acerca de los destinos de Colombia (como por ejemplo los temas de la Reforma Tributaria, la política del café, la reforma de la Constitución o del Concordato), se estaba sustituyendo la “política de barrio y de parroquia” -o política “de la pequeña triquiñuela electoral”- por un marco atenuante de la tensión política. De ese modo la búsqueda del objetivo de la participación popular necesariamente implicó “la creación de canales de expresión: como tales pueden entenderse el impulso a la sindicalización y a la agremiación y el establecimiento de normas más precisas y confiables en materia electoral para el libre juego de la política”<sup>677</sup>.

Puede verse pues que tal como lo anotaba T.H. Marshall a mediados del siglo XX, si en otras épocas el sindicalismo había tenido que hacer valer los derechos sociales desde fuera del sistema en donde residía el poder, ya para ese entonces se encontraba en posición de defenderlos “desde dentro, en colaboración con el gobierno”, hasta el punto de que en las cuestiones importantes la cruda negociación económica lograba convertirse “en algo más parecido a un análisis político conjunto”<sup>678</sup>.

Sin embargo, con su usual reticencia con respecto a los avances de la Revolución en marcha y refiriéndose al sindicalismo obrero y al Estado, Daniel Pécaut sostiene que lo que impelía al uno hacia el otro era sólo su debilidad común frente a la alianza burguesa-oligárquica. Según dice “cada uno buscaba en el otro el principio de cohesión que le faltaba. Cada uno hallaba también, en la fragilidad del otro, con que alimentar sin temor sus ambiciones políticas, beneficiándose el sindicalismo de la fluidez del aparato del Estado, y el aparato del Estado imponiendo fácilmente su norma al sindicalismo”<sup>679</sup>. Destaca este autor una y otra vez que el Estado –incluso durante la primera presidencia de López Pumarejo- sólo pensaba en “modernizar”, recurriendo a la alianza con las clases obreras pero “acentuando” el “polo burgués” del binomio. Por ello, según arguye, frente a los sindicatos o la movilización popular, la vigilancia estatal –término que en su opinión resulta

---

<sup>677</sup> Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.10-11.

<sup>678</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. Op. cit., p.70.

<sup>679</sup> Pécaut, Daniel. Op. cit., p.242.

más adecuado que tutelaje- jamás dejó de caracterizarse por su alto grado de rigor<sup>680</sup>. Con respecto al mandato de Eduardo Santos Pécaut mantiene la misma apreciación<sup>681</sup>.

Pécaut sostiene que con su accionar el Estado hizo muy dependientes a los movimientos sindicales del apoyo que pudiera proporcionarles, con lo cual en vez de fortalecerlos terminó debilitándolos<sup>682</sup>, puesto que la fragmentación popular no se encontró de pronto superada “gracias a la imagen unificada que se reflejaba en el Estado” ni tan sólo a raíz de “los discursos de la élite dirigente”. Así, la imagen en la que los sectores populares “encontraban su identidad y su estatus como actores políticos de pleno derecho” era tan sólo eso, una simple imagen, no una realidad. Así, desorientadas las masas, fueron nuevamente absorbidas poco a poco por el campo político tradicional<sup>683</sup>.

### **3.4.3 El liberalismo del siglo XX y la regulación pública de lo social**

Para el siglo XIX el liberalismo se había sustentado en una idea del orden social según la cual el absoluto respeto del Estado para con el individualismo económico era el fundamento de la concepción política del mundo social. La emergencia de las nuevas dinámicas sociales, especialmente a raíz del mejoramiento de los procesos productivos en el agro, del crecimiento demográfico, de la industrialización, y de la urbanización, plantearon el problema de la intervención estatal como un reto inusitado entre las elites liberales. La no intervención del Estado y la regulación de lo social por las iniciativas privadas en el contexto de una economía de mercado había sido la política preponderante del liberalismo decimonónico, actitud que necesariamente hubo de variar en Colombia a partir de las décadas de 1930 y 1940 a la luz de nuevas condiciones socioeconómicas y políticas.

Lo social como expresión de unas novedosas relaciones centradas en los nuevos procesos de producción de la economía señaló como correspondientes al campo del

---

<sup>680</sup> Ibid., p.248.

<sup>681</sup> Ibid., p.304-307.

<sup>682</sup> Ibid., p.262,270.

<sup>683</sup> Ibid., p.270.

intervencionismo del Estado moderno ciertas prerrogativas políticas, entre otras, la de otorgar derechos sociales y culturales, la de aceptar la sindicalización, la de proveer educación y formación técnica a los ciudadanos para propiciar su mejor desempeño al servicio del Estado y de la producción económica, así como también la prerrogativa de regular y controlar las iniciativas privadas tras sopesar la proporción en que éstas estuviesen afectando la esfera pública. Para ello se dispuso una tendencia según la cual el Estado debía darle contenido y significado a lo social, haciendo depender la eficacia de su accionar de los conceptos –de reciente reconstrucción en el ámbito europeo y norteamericano- sobre lo público y lo privado.

Es menester señalar que mientras esto acaecía, de manera simultánea se encontraban en pleno desarrollo grandes iniciativas privadas que no fueron suspendidas debido a la instauración de la nueva política. Esto es, en el medio colombiano de la época se encontraban en pleno curso notables ejecutorias lideradas por sujetos económicos que se estaban destacando como auténticos empresarios, pero que también eran protagonizadas por trabajadores dependientes –por lo general recién insertados en el mundo industrial-, y, en general, por individuos autónomos que previamente pensados por las élites como tales, debían ser rearticulados en el contexto del nuevo esquema según niveles de control y dispositivos de poder que ahora respondían a una transformada y fortalecida soberanía estatal. Obviamente todo esto repercutió en la reconstitución de la institucionalidad orientada a delimitar los problemas del mundo laboral, tema que resultaría oportuno abordar en futuros trabajos con mayor amplitud puesto que aquí apenas han alcanzado a esbozarse, eso sí, en sus aspectos más sustanciales.

Para el período de la República liberal semejantes variaciones acarreadas por el liberalismo expresaban de manera evidente una gran conclusión: en lo sucesivo el liberalismo habría de enfrentar inevitablemente la doble tarea de delimitar lo social, primero en cuanto expresión de las relaciones de producción y de intercambio propias de las nuevas dinámicas económicas, pero también, en segunda instancia, como manifestación de las masas que a partir de ese momento de la historia se incorporaban a los procesos de desarrollo urbano –y también agrario- exigiendo reconocimiento político como parte constitutiva del corpus de la

nación colombiana. Para tal efecto el Estado les aseguró nuevos derechos, que entre otras razones, y debido a circunstancias claramente políticas, no fueron solamente establecidos para las clases obreras y campesinas, sino también para otros sectores de la población que para entonces habían conseguido diferenciarse en medio del implacable proceso de división del trabajo, tales como, según se ha anotado páginas atrás, los empleados públicos, el género femenino, los profesionales universitarios, etc.

#### 4. CUARTO CAPÍTULO

##### **EL DEBATE EN TORNO A LA EXPEDICIÓN DE ALGUNAS LEYES DE ÍNDOLE SOCIAL. APUNTES SOBRE LA PERCEPCIÓN DEL PROPÓSITO MODERNIZADOR-INTERVENTOR DEL ESTADO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Siguiendo las apreciaciones de Charles Tilly sobre el surgimiento y la consolidación de las naciones-Estado en Europa, puede decirse que el propósito de consolidación estatal y de complejización de las estructuras administrativas acarreó el estrechamiento de los vínculos del Estado con los ciudadanos y viceversa, puesto que:

los residentes de un territorio nacional contrajeron ineludibles obligaciones para aportar trabajo, bienes, dinero, y lealtad al Estado, pero también adquirieron los derechos de resarcimiento, voz y compensación. Ese proceso amplió la acción política popular y creó la oportunidad para los grupos de interés de reclamar servicios y protecciones respecto al Estado, en la forma de infraestructura económica, sistemas de policía, tribunales, educación, seguridad social, y mucho más. Con la expansión de obligaciones mutuas, los europeos crearon una clase de ciudadanía que se extendió a la mayor parte de la población en lugar de ceñirse en exclusiva a sus clases dirigentes. La ciudadanía empezó a cobrar el sentido que los europeos hoy le asignan: un grupo de derechos y obligaciones con respecto al Estado que se aplica con mayor o menor equidad a amplios grupos de gente que nace dentro de su territorio o se naturaliza en él<sup>684</sup>.

Como resulta claro en las palabras de Tilly, dicha ciudadanía contempla claramente el elemento de tipo social, pues de acuerdo con lo anotado por T.H. Marshall considera “el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico”, a “compartir plenamente la herencia social”, y a “vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares

---

<sup>684</sup> Tilly, Charles. “Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992”, en: *Historia Social* No.15. Madrid, 1993, p.82.

predominantes en la sociedad”, siendo las instituciones directamente relacionadas con ella “el sistema educativo y los servicios sociales”<sup>685</sup>.

Conforme se ha mostrado a lo largo del presente trabajo si la adopción de ese tipo de ciudadanía tuvo que esperar incluso en los países europeos hasta el siglo XX para entrar en vigor, en Colombia habría de tardarse específicamente hasta las décadas de 1930 y 1940, no sin antes superar álgidas polémicas en torno a su conveniencia o inconveniencia.

Se ha mostrado también como durante los años de la República liberal la legislación sobre el particular fue verdaderamente apreciable tanto por su cantidad como por sus alcances. De hecho alcanzó a afectar los intereses, los sentimientos y las convicciones más arraigados de buena parte de los sectores dominantes de la sociedad, que no tardaron en manifestarse verdaderamente perturbados ante las transformaciones derivadas de la aplicación de los derechos que daban cuenta del nuevo tipo de ciudadanía, sin importar que tan reales -o simplemente hipotéticas- fueran dichas transformaciones.

De conformidad con lo anunciado en las primeras páginas del presente trabajo, en éste cuarto capítulo se efectuará un estudio de casos sobre el debate conducente a la legislación de índole social, examen consistente en la revisión de las discusiones suscitadas en torno a la expedición de dos leyes de dicho tipo reconocibles como representativas entre las promulgadas en la época. Es importante dejar en claro que ante la imposibilidad de tratar en detalle los debates realizados a todos y cada uno de los proyectos de ley de carácter social, los dos casos que se expondrán a continuación constituyen simples ejemplos, altamente significativos sin embargo toda vez que en su momento generaron mucho debate y de algún modo alcanzaron a incidir sobre las prácticas políticas.

Antes de comenzar resultan oportunas algunas anotaciones pertinentes:

1. Cuando los debates eran muy intensos a veces se extendían durante múltiples sesiones, alcanzando a veces a prolongarse incluso por espacio de varios años.

---

<sup>685</sup> Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Ciudadanía y clase social*, Madrid. Alianza Editorial, 1998, p.22-23.

2. Los mayores debates -en el contexto que concentra el interés de este trabajo sinónimo de “discusiones” y en ocasiones hasta de “discursos”-, tenían lugar cuando una nueva ley pretendía modificar o intervenir un aspecto preestablecido por una ley o normatividad anterior. E inversamente, cuando se ponía a consideración de las cámaras del Congreso un proyecto de ley con la finalidad esencial no de cambiar lo preestablecido sino de fomentar algo novedoso sin modificar disposiciones anteriores, la tentativa tendía a generar un menor grado de polémica. Esta situación da cuenta de cómo en la época imperaba cierta propensión a defender intereses establecidos de antemano, evidenciándose en ello la alta valoración que solía otorgarse a la fuerza de la costumbre y a los poderes preestablecidos como criterios definidores de las nuevas normas. No obstante, y aunque lo dicho constituía la regla general, también podía darse el caso de que contra lo dictado por la tradición en última instancia se impusieran los intereses de los sectores políticos más fuertes, esto es, de aquellos que lograban el mayor poder de convocatoria entre los grupos presentes en de las cámaras.

3. Sobre todo en los debates más intensos era normal la figuración de los siguientes elementos:

- La opinión pública: por ejemplo prensa, gremios económicos, cámaras de comercio, etc.
- Antecedentes inmediatos: continuas alusiones al accionar pretérito de los mismos parlamentarios que se encontraban interviniendo en el debate. Con frecuencia se recordaba lo que habían manifestado en tiempos recientes, con la finalidad de sustentar o de atacar determinada posición.
- Una noción histórica más amplia: esto es, un seguimiento histórico al tema a la hora de sustentar cualquier argumentación.
- Una noción comparativa: pues usualmente se contrastaba lo discutido con lo contemplado al respecto en legislaciones de otros países o lugares.

#### **4.1 CASO 1: EL DEBATE DE LA LEY 200 DE 1936 O “LEY DE TIERRAS”. La preeminencia del derecho de la propiedad privada versus el imperativo de la optimización del aparato administrativo-fiscal, la prioridad de la integración territorial, la impostergable dinamización económica, y la resolución de la cuestión socio-laboral**

##### **4.1.1 Prolegómenos del proyecto de ley**

El proyecto de la ley 200 de 1936 o “ley de tierras” fue propuesto por los Ministros de Gobierno Darío Echandía y de Industrias y Trabajo Benito Hernández<sup>686</sup>, para ser tramitado inicialmente por la Cámara de Representantes<sup>687</sup>. El proyecto de ley comenzó a ser discutido en la Cámara en diciembre de 1935<sup>688</sup>. El hecho de que el proyecto hubiera sido presentado ante la Cámara no era fortuito, pues el gobierno solía depositar allí sus propuestas más controvertibles en vista de la mayoría liberal de ese cuerpo legislativo<sup>689</sup>, tanto como porque sabía que allí contaba con un mayor número de parlamentarios simpatizantes.

Ha de anotarse sin embargo, a modo de antecedente, que en 1933, bajo la presidencia de Enrique Olaya Herrera, en las sesiones ordinarias del Congreso se había discutido un proyecto de ley de tierras semejante al que finalmente fue aprobado en 1936. Aquel primer proyecto había sido presentado por el ministro de Industrias Francisco José Chaux bajo la denominación de proyecto de ley “sobre dominio y posesión de tierras”, pero no obtuvo la correspondiente aprobación por haber sido considerado como “izquierdista”. De su estudio se había encargado junta integrada, además del ministro Chaux, por Esteban Jaramillo, Luis Felipe Latorre, Rafael Escallón, Jorge Eliécer Gaitán, por los jefes del Departamento de

<sup>686</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, p.1745-1749.

<sup>687</sup> *Anales del Senado*, No. 40. Bogotá, miércoles 9 de septiembre de 1936, p.503.

<sup>688</sup> *Anales de la Cámara*, No. 122. Bogotá, viernes 13 de diciembre de 1935, p.1723. Quizás como primeros antecedentes sea oportuno indicar que durante la dominación española la corona entregaba terrenos baldíos a gentes pobres con el propósito expreso de que fueran trabajados, acción que de suyo llevaba a respetar el derecho adquirido. *Anales del Senado*, No. 83. Bogotá, viernes 30 de octubre de 1936, p.116-118. Posteriormente, entre los años de 1821 y 1873 se estableció la venta como norma general para reconocer el dominio sobre la tierra, siendo sólo excepcionalmente reconocida la ocupación en la que se demostraran trabajos. A partir de 1873 se recurrió a la adjudicación por parte del Estado como único sistema de asignación reconocido. Adicionalmente cabe anotar que entre los años de 1821 y 1936 se expidieron 311 leyes y 360 decretos con el fin de regular el otorgamiento y el dominio de tierras baldías.

<sup>689</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López Pumarejo: la Revolución en marcha”, en: Tirado Mejía, Álvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.341.

Baldíos, y como designados de la Oficina General del Trabajo, por Guillermo Amaya Ramírez y Miguel Velandia.

Es del caso registrar aquí que antecedentes remotos del proyecto ley “sobre régimen de tierras” pueden ubicarse incluso más atrás, en ciertas medidas adoptadas por la Corte Suprema de Justicia y en la ley 74 de 1926 que contemplaba la compra de terrenos por parte del Estado para parcelarlos<sup>690</sup>.

Para la elaboración del proyecto que finalmente terminaría siendo la ley 200 de 1936 fue necesario que previamente se realizara la Reforma constitucional de 1936, toda vez que ésta modificó los estatutos de dominio y de propiedad vigentes hasta ese momento<sup>691</sup>.

#### **4.1.2 La pertinencia del proyecto en relación con la situación de contexto**

La argumentación básica en favor del proyecto planteaba que para el buen desarrollo económico del país era impostergable solucionar lo relativo al régimen de tierras. Por lo tanto, el gobierno se proponía resolver el problema tomando en cuenta los intereses de todos los sectores sociales. La junta designada para estudiar el asunto se encontraba integrada por los ministros de industrias y de gobierno; por los doctores Eduardo Zuleta Angel y Antonio Rocha en calidad de magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y por Alfonso López Michelsen y Guillermo Amaya Ramírez como miembros del Departamento de Baldíos.

Para pronunciarse esta comisión examinó los informes de la Junta de Cuestiones Sociales y Agrarias, que como se ha anotado había estudiado la materia en 1933. Fundamentándose en las conclusiones derivadas de esa manera el gobierno procedió entonces a elaborar el nuevo proyecto de ley, efecto para el cual se tomó en cuenta lo que hasta ese momento había sido el desarrollo de la cuestión agraria en el país. Según se dijo en primera instancia se pretendió otorgarle seguridad jurídica a la tierra, en consonancia con el concepto de

---

<sup>690</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, P.1745-1749.

<sup>691</sup> *Anales de la Cámara*, No. 127. Bogotá, jueves 19 de diciembre de 1936, p.1808.

aprovechamiento económico y procurando además terminar “con el sistema semifeudal y antieconómico existente”<sup>692</sup>.

Entre las consideraciones se contempló además el hecho de que aunque el país contaba con características propicias para el desarrollo de actividades agrarias y pastoriles, y aunque había relativamente poca población y un gran territorio, la falta de vías de comunicación adecuadas impedía al campesinado la explotación de tierras alejadas, obligándolo a intentar colonizar tierras que no se encontraban apartadas y que eran las tierras económicamente más rentables. En concepto del magistrado Eduardo Zuleta Angel este último constituía un punto de capital importancia en la discusión, -lo que explica en parte el inmenso interés del Estado por construir una red nacional de vías de comunicación en aquella época, tal como se ha expuesto en uno de los capítulos precedentes-.

De otra parte, también opinaba el Dr. Zuleta que la gran diversidad de características de la propiedad en los diferentes departamentos del país dificultaba armonizar las condiciones de unos y otros, por lo que se requería una legislación amplia que permitiese la interpretación de los jueces en vez de fijar cánones muy exactos, quedando estos magistrados como responsables de aplicar las disposiciones adecuadas para cada caso con un “espíritu científico moderno” en torno al uso económico de la tierra y al reconocimiento de la propiedad, concepto que en su opinión no era ni comunista ni bolchevique<sup>693</sup>.

Para evitar los conflictos suscitados por la tierra, y dada la imposibilidad del Estado de realizar préstamos al campesinado para compra de terrenos, se optó entonces por reconocer la situación del labriego colombiano desposeído:

El labriego desposeído de tierra y ávido de adquirirla, realizó el esfuerzo de colonizar baldíos, desgraciadamente no siempre con fortuna, pues el abandono, tolerado por la ley, en que se hallaban inmensas regiones, en él tomó como índice claro la calidad de baldío del correspondiente terreno, lo llevó a vincular su esfuerzo en globos sobre los cuales se exhibieron títulos en su contra para

---

<sup>692</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, p.1745.

<sup>693</sup> *Anales de la Cámara*, No. 128. Bogotá, viernes 20 de diciembre de 1935, p.1840-1843.

lanzarlo con pérdida de su trabajo, o para colocarlo de nuevo en el régimen de subordinación de que venía huyendo<sup>694</sup>.

Según expresaba la comisión delegada por el gobierno para el estudio del caso, la aspiración del poder ejecutivo era la de conciliar las pretensiones de colonos y futuros propietarios con las de quienes eran ya propietarios en ese momento, amparando la propiedad de unos y otros a la vez que consiguiendo una adecuada explotación económica del suelo. De ese modo se pretendía también amparar el trabajo, ordenar los territorios baldíos, crear mecanismos para regular lo atinente al tema, y de paso, corregir errores pasados presentes en la legislación. La protección de los recursos forestales también fue tomada en cuenta para la adopción del proyecto de ley según se dijo entonces<sup>695</sup>.

Coincidiendo con la posición de los personajes que el gobierno había designado para integrar la comisión evaluadora, el Dr. Zuleta Angel opinaba que el texto del proyecto de ley había quedado finalmente redactado

Inspirándose en los mismos principios que en el mundo entero priman en materia de justicia administrativa, [pues en la composición del proyecto] se ha tratado de crear “justicia del trabajo” y de tierras, que supone estudios especiales, conocimientos especiales, y, lo que es más importante, una mentalidad distinta de la que predomina en la aplicación de la justicia ordinaria y un criterio distinto [...] Se trató también de establecer procedimientos más rápidos, más breves, más fáciles, para la defensa de los legítimos intereses ya sea de los propietarios, como de los colonos y poseedores. No se pretende patrocinar los despojos, las invasiones ni los robos en las propiedades. Por el contrario, a los propietarios verdaderamente tales, se les darán acciones rápidas y fáciles, como lo exige imperiosamente nuestro estado social, ya que los intereses de los colonos en nuestra legislación actual no están protegidos<sup>696</sup>.

---

<sup>694</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, p.1745.

<sup>695</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá sábado 14 de diciembre de 1935, p.745-1749

<sup>696</sup> *Anales de la Cámara*, No. 128. Bogotá, viernes 20 de diciembre de 1935, p.40-1843

### 4.1.3 El proyecto en la Cámara baja

En el contexto de la exposición de las motivaciones que infundían al ejecutivo el ánimo de dar vida a una ley adecuada para resolver los problemas descritos, fueron puestos en conocimiento de la Cámara de Representantes en pleno algunos memoriales o “representaciones” de comunidades campesinas que apoyaban la iniciativa. Fue ese el caso, por ejemplo, de un grupo de colonos vecinos de los municipios de Jesús María y Sucre, provincia de Vélez, Departamento de Santander, que resolvió elevar su aplauso al parlamento colombiano, según decían, por haber permitido oír por primera vez la voz popular que reclamaba “los principios democráticos que regulan las relaciones de la autoridad con el derecho de trabajo, con el de propiedad, con el de las obligaciones y por consiguiente con el de protección y amparo a la familia”<sup>697</sup>. Según anotaban, en su situación de colonos más de 300 familias se encontraban sufriendo los abusos de los propietarios de las tierras que habían habitado y trabajado incorporándoles mejoras durante más de treinta años, pues los titulares de la tierra les sometían injustamente a contratos de arriendo. Los colonos continuaban diciendo:

Una vez convencidos de este nefasto asalto, vinieron nuestras naturales protestas, y con ellas, toda una serie de crímenes, que han costado muchas vidas de trabajadores, la violación de nuestras esposas e hijas, el incendio de nuestras habitaciones, la destrucción de nuestras sementeras, y la muerte del ganado, que a virtud de tantas privaciones habíamos logrado poner<sup>698</sup>.

Este memorial se encontraba firmado por los señores Samuel Sierra, Juan B. Pérez, Pablo Julio Santamaría, Luis F. Ariza, Gonzalo Marín L., Santiago de Jesús Núñez, Octavio Santamaría, Serafín Ariza, Temístocles Sierra, Jesús Santafé, Félix Ariza, Saturnino Rueda, Jorge Manuel Cortés, y Miguel R. Díaz.

No obstante conocer otros casos como el referido, y a pesar de asegurar tener buenas intenciones al respecto para resolver éste y demás situaciones similares, el Ministro de Industrias argumentaba encontrarse imposibilitado para actuar en vista de las limitantes

<sup>697</sup> *Anales de la Cámara*, No. 158. Bogotá, miércoles 5 de febrero de 1936, p.272-2274

<sup>698</sup> *Anales de la Cámara*, No. 158. Bogotá, miércoles 5 de febrero de 1936, p.2272-2274

impuestas por la legislación hasta entonces vigente. De ahí que fuera imperativo modificarla en concepto del gobierno.

El informe del correspondiente proyecto de ley fue realizado por la Comisión IV de la Cámara de Representantes, encargada de los temas de agricultura, comercio, industria, colonización, turismo, y estadística. La comisión se encontraba integrada por Heliodoro Angel Echeverri, Pedro Castro Monsalvo, Julio C. Gaitán, Carlos César Cerón, Rafael Vargas Páez, Hernán Gómez Gómez, Agustín Guarín, J.B. Castaño, Antonio Navarro, A. Peláez Mejía, y Justo Cadavid Gónima (secretario)<sup>699</sup>. En materia jurídica en nombre de la Cámara el proyecto fue estudiado por Gerardo Martínez Pérez y Guillermo Amaya Ramírez<sup>700</sup>.

Dado que presidía la Comisión encargada del estudio pertinente el estudio del caso quedó en manos del señor Heliodoro Angel Echeverri, quien en compañía de los ministros del despacho Darío Echandía, Gerardo Martínez Pérez, Alberto Lleras Camargo y Francisco Rodríguez Moya analizó las primeras modificaciones efectuadas al proyecto de ley. En esta instancia también participaron Eduardo Zuleta Angel y Antonio Rocha como magistrados de la Corte, y Guillermo Amaya como jefe del Departamento de Baldíos y Colonización.

Las principales conclusiones a las que llegó este comité fueron las siguientes:

1. La positiva existencia de grandes extensiones territoriales incultas a las que la legislación protege. Según se anotó durante la ampliación de este punto, en muchas ocasiones tales propiedades originalmente pertenecían al Estado, pero fueron siendo acaparadas de manera ilícita por terratenientes. En concepto de la Comisión lo más importante debía ser el darle un uso real y efectivo a las tierras de todo tipo, independientemente de que contaran con los respectivos títulos legales o se hallaran en condición de baldíos.

2. Como segunda gran conclusión se tenía la aceptación de la existencia de grandes extensiones de territorio trabajadas pero que carecían de la titulación suficiente. Al respecto

---

<sup>699</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, p.1749-1751

<sup>700</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.90-93

se asumía que al aplicarse la ley proyectada podría mejorarse la producción y por ende la economía en general del país en la proporción que se formara una franja suficientemente fuerte de pequeños propietarios. Para el efecto se sugería diseñar a través del Banco Agrícola Hipotecario y la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero un conjunto de modalidades de préstamo con el objeto de fomentar la producción. Se esperaba además que la producción resultante no excediera la demanda nacional, pues discriminadas por productos y precios así lo indicaban las cifras de importación de alimentos elaboradas para el año de 1935<sup>701</sup>. Esta misma posición sería sustentada técnicamente en lo sucesivo en especial por el representante Alejandro López<sup>702</sup>.

Durante el segundo debate el proyecto de ley recibe los primeros cuestionamientos serios, o que en otras palabras evidenciaban el inconfundible tinte de una oposición que podría dar al traste con el proyecto. El 17 de diciembre de 1935, según consta en el acta de ese día, tras haber leído el proyecto el representante Luis Felipe Latorre manifiesta estar de acuerdo con el proyecto, pero destaca el encontrar “peligrosos” algunos artículos del mismo<sup>703</sup>.

Por su parte el representante Barrios se declaró partidario del proyecto tal cual fue planteado por el gobierno. Tres días más tarde, el 20 de diciembre, actuando en defensa de la posición del gobierno y contando con el respaldo del representante Ferreira, el Ministro de Educación sostuvo la necesidad de brindar protección al trabajo incorporado a la tierra, esto es, de garantizar el fruto del trabajo a quienes lo hubieren desarrollado sin poseer la titulación de la tierra<sup>704</sup>. Durante los siguientes días entre los defensores de esta postura se encontró también el representante Alejandro López, quien cuestionó duramente la manera en que en el pasado se habían venido construyendo grandes fortunas mediante la valorización de terrenos a partir de la aplicación de una mano de obra que tras realizar todo el trabajo finalmente se veía desposeída<sup>705</sup>.

---

<sup>701</sup> *Anales de la Cámara*, No. 123. Bogotá, sábado 14 de diciembre de 1935, p.1749-1751

<sup>702</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.81-82

<sup>703</sup> *Anales de la Cámara*, No. 126. Bogotá, miércoles 18 de diciembre de 1935, p.1792.

<sup>704</sup> *Anales de la Cámara*, No. 129. Bogotá, sábado 21 de diciembre de 1935, p.1852.

<sup>705</sup> *Anales de la Cámara*, No. 132. Bogotá, sábado 4 de enero de 1936, p.1900

Entre las posiciones en contra del proyecto siempre se destacó la del representante Sarmiento Alarcón, quien lo consideraba sinónimo de “anarquía” y un atentado contra el trabajo acumulado por las personas durante muchos años<sup>706</sup>. No obstante la conveniencia social del proyecto continuó siendo defendida por el gobierno contando con el respaldo de miembros de la Cámara como el representante Miranda<sup>707</sup>.

El proyecto continuaba siendo debatido en la Cámara todavía en los meses de julio y agosto de 1936, época en la que el Ministro de Industrias y Trabajo Benito Hernández resaltaba la gran significación que la iniciativa le merecía al gobierno dada la urgencia de modificar el régimen jurídico vigente en lo tocante a la propiedad de la tierra y su aprovechamiento económico<sup>708</sup>.

No obstante, cabe anotar que en ocasiones incluso en las propias filas del gobierno se presentaban discrepancias en cuanto al tono que habría de adoptar el proyecto. Así por ejemplo, el representante Diego Mejía, partidario de reformas socializantes, acusó durante la sesión del 13 de agosto al ministro de Agricultura de adoptar una posición “derechista”, por lo cual según dio a entender se inclinaba por que la defensa del proyecto fuera asumida por el ministro de Industrias<sup>709</sup>. Durante la misma sesión el representante Heliodoro Angel Echeverri reforzó la acusación del representante Diego Mejía y se declaró partidario de la vocería del Ministro de Industrias, haciendo su inculpación extensiva al representante Sarmiento Alarcón cuyo accionar también identificó como “derechista”<sup>710</sup>.

Estudiado una vez más el proyecto atendiendo a sus connotaciones sociales y económicas la Comisión IV de la Cámara tomó en cuenta las críticas efectuadas al proyecto e introdujo algunas modificaciones<sup>711</sup>. En los últimos días de agosto, a instancias de reclamaciones efectuadas principalmente por los representantes Sepúlveda Mejía, Jesús Antonio Guzmán y Sarmiento Alarcón, el proyecto llegó a estar a punto de ser revisado por la Comisión X de

<sup>706</sup> *Anales de la Cámara*, No. 132. Bogotá, sábado 4 de enero de 1936, p.1900; véase además: *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.84-87,93-96

<sup>707</sup> *Anales de la Cámara*, No. 143. Bogotá, sábado 18 de enero de 1936, p.2052

<sup>708</sup> *Anales de la Cámara*, No. 81. Bogotá, miércoles 29 de julio de 1936, p.55-59

<sup>709</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.83-84

<sup>710</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.85-86

<sup>711</sup> *Anales de la Cámara*, No. 17. Bogotá, martes 11 de agosto de 1936, p.162-170

legislación civil, judicial y comercial<sup>712</sup>, lo cual indica que era el centro de una gran polémica debido a su directa relación con el aspecto de la propiedad. En efecto, en la sesión del 19 de agosto por ejemplo el representante Sarmiento Alarcón prácticamente exigió que el proyecto fuera revisado por esa segunda Comisión con el objeto de evitar confrontaciones en todo el territorio nacional, pues en su opinión, de resultar aprobado tal cual se encontraba en ese momento, surgiría un litigio “en cada mente” y “un arma en cada brazo para defender su propiedad”<sup>713</sup>.

Entre tanto el gobierno redoblaba sus esfuerzos procurando la rápida aprobación del proyecto, oponiéndose en cabeza del Ministro de Industrias a la revisión del mismo por comisiones diferentes a la IV<sup>714</sup>. Así las cosas el representante Heliodoro Angel Echeverri efectuaba la siguiente interpelación durante la sesión del 21 de agosto:

en el país se han confabulado todas las fuerzas de reacción contra este proyecto. Muchas personas no lo han estudiado siquiera y sin embargo se oponen sistemáticamente a él, y dicen que vamos a entorpecer el régimen jurídico del país, que vamos a acabar con la propiedad. Y digo que todas las fuerzas de reacción se han confabulado contra este proyecto, porque no solamente son los propietarios a quienes no se les resuelven de una manera satisfactoria todos sus asuntos, ni son los dueños de *El Siglo* y los conservadores todos, quienes están levantando la bandera de oposición contra el proyecto, sino que también lo hacen las entidades que se llaman sindicatos de propietarios, porque es un hecho que estos sindicatos que presentan tendencias y métodos clericales, se han enfrentado tenazmente a esta iniciativa en la cual tiene el gobierno y el parlamento liberal fundamentadas esperanzas de redención económica<sup>715</sup>.

La mención de la oposición de la Iglesia al proyecto no era gratuita. Durante el transcurso de esa misma sesión el representante Angel Echeverri hizo énfasis una vez más sobre la urgencia de tomar las medidas necesarias “a fin de que el clero se coloque en la situación que le corresponde en el país; porque si el partido liberal lo respeta, no es justo que a través

<sup>712</sup> *Anales de la Cámara*, No. 32. Bogotá, sábado 29 de agosto de 1936, p.367

<sup>713</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.103-107

<sup>714</sup> *Anales de la Cámara*, No. 33. Bogotá, lunes 31 de agosto de 1936, p.383

<sup>715</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.90 ss.

de sindicatos de propietarios esté creándoles problemas [a quienes defienden la expedición de la ley, puesto] que en lo temporal no tiene nada que ver con su misión espiritual que a los ministros de la religión católica les está confiada”<sup>716</sup>. Como prueba de la oposición clerical en el Departamento de Antioquia se leyó entonces ante la Cámara en pleno la siguiente comunicación:

Arquidiócesis de Medellín – Gobierno eclesiástico –  
Administración apostólica – Reservada – Medellín – Agosto 6 de  
1936

‘Señor cura de ...

‘Después de saludar a Usted atentamente, me permito hacerle la indicación siguiente: Conviene mucho animar, sobre todo a las gentes de los campos, que son propietarios en grande o en pequeño, a fin de que tomen parte, o se alisten en el Sindicato Departamental de Propietarios de Antioquia, fundado con el fin de defender el derecho de la propiedad, amenazado por las doctrinas subversivas que están en boga hoy. Esta insinuación a los fieles de su parroquia debe hacerla en lo particular y con discreción, sin llevar en manera alguna, el asunto al púlpito, ni hacerlo objeto de prédica en el templo. Dios guarde a Usted.

Tiberio, Arzobispo, Administrador Apostólico”<sup>717</sup>.

La postura de la Iglesia con respecto al proyecto de ley continuaría suscitando varios enfrentamientos con los representantes del gobierno a lo largo de todo el proceso de debate del proyecto de ley<sup>718</sup>.

Como si esta clase de oposición fuera poca, y al parecer tomando la vocería del ala de viejo cuño del liberalismo, por esos mismos días el representante Jesús Antonio Guzmán argumentaba que en su concepto el proyecto era deficiente y que no colmaba las aspiraciones del liberalismo, puesto que contemplaba como “mejoras” que habrían de ser reconocidas a los aspirantes a propietarios de tierra un concepto “más amplio que el que prevalece en varias legislaciones que él ha estudiado sobre la materia” para luego concluir afirmando que ley sería intrascendental para la vida de la república<sup>719</sup>. Como puede

<sup>716</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.90 ss.

<sup>717</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.90 ss.

<sup>718</sup> Véase por ejemplo: *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.124-127

<sup>719</sup> *Anales de la Cámara*, No. 34. Bogotá, martes 1 de septiembre de 1936, p.392.

observarse el aspecto de la garantía sobre la inviolabilidad del derecho de propiedad consagrado en la ideología liberal clásica continuaba oponiendo escollos a la aprobación del proyecto de ley tras nueve meses de debate en la Cámara.

Resulta llamativo que cuando ese era el motivo de fondo del debate, la verdadera “manzana de la discordia”, el representante Guzmán se empeñara en lanzar cortinas humo para desviar la atención sobre el verdadero motivo de la discusión al tiempo que torpedeaba el proyecto<sup>720</sup>: decía criticarlo por parecerle que en vez de beneficiar al campesinado favorecería a los latifundistas, argumentaba que como estaba planteando no trataba a fondo el problema agrario en un país de campesinos, que el espíritu constituyente liberal quedaba aniquilado dado que en el proyecto se mantenían los principios de la constitución conservadora de 1886, que el proyecto no tenía nada de revolucionario, que no conllevaba un verdadero estudio de las relaciones de trabajo en el campo, que no contaba con los mecanismos necesarios para garantizar que una vez facilitado el acceso de los campesinos a la propiedad la tierra no retornara a manos de los latifundistas, y que, era indispensable que el proyecto contemplara mecanismos idóneos para democratizar el acceso de los nuevos propietarios al crédito indispensable para poner a producir la tierra que eventualmente lograsen adquirir. De esta manera mientras uno de los más duros opositores del proyecto se mostraba ante la opinión pública como uno de sus más fervientes partidarios, obstaculizaba grandemente el avance de la iniciativa en la Cámara baja<sup>721</sup>.

Luego de serle introducidas al proyecto algunas modificaciones -en las que todo indica el gobierno procuró mesurar el sentido socializante de la ley para aplacar los ánimos opositoristas de la bancada más tradicionalista del liberalismo-<sup>722</sup>, el antagonismo no amainaba, sino que por momentos parecía arreciar incluso. La votación de algunas propuestas de modificación de la ley en determinados artículos sirve para hacer gráfica esta situación, pues en ocasiones las propuestas del gobierno fueron rechazadas por la mayoría de los representantes de la Cámara en proporciones que llegaron a ser de 54 votos contra

---

<sup>720</sup> Véase por ejemplo: *Anales de la Cámara*, No. 6. Bogotá, suplemento, miércoles 21 de octubre de 1936, p.116.

<sup>721</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.111-113.

<sup>722</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 35. Bogotá, miércoles 2 de septiembre de 1936, p.399.

15, o incluso de 70 contra 4<sup>723</sup>. Con razón Álvaro Tirado Mejía habla de la dura oposición que tuvo que enfrentar el gobierno para sacar adelante sus iniciativas en esta época<sup>724</sup>.

A esto se sumaba la presión sobre la Cámara de Representantes de parte de colectividades como la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Sociedad de Agricultores y Ganaderos de Norte de Santander, y las Cámaras de Comercio de Medellín, Bucaramanga<sup>725</sup> e Ibagué<sup>726</sup>, que también criticaban ásperamente al proyecto argumentando que no resultaba claro en cuanto a como iba a afectar a la propiedad en los casos en los que no había explotación económica del predio, tal como sucedía por ejemplo con las fincas de recreo. De ese modo anotaban: “La ley proyectada no es de régimen de tierras, como ha solido denominársela. La palabra ‘régimen’ denota regulación completa, y esa ley no regula íntegramente la materia del dominio de las tierras. No hay por qué uno sea el régimen de los predios urbanos, y otro el de los rurales”<sup>727</sup>.

Preocupaba sobremanera a estos gremios percibir en el Estado la intención de restringir la capacidad adquisitiva de bienes, dado que en su opinión la perpetuidad del dominio de la tierra era precisamente uno de los hechos que contribuyen a su valorización como bien objetivo del patrimonio individual, sobre todo si se toma en cuenta que el dinero en efectivo o los documentos de crédito pueden ser fácilmente robados, caso que no se presenta con los bienes inmuebles. El concepto de la Cámara de Comercio de Medellín sobre el particular se reducía sencillamente a que la tentativa legislativa resultaba comparable con otras desarrolladas por el gobierno soviético, el cual, mediante ese tipo de normatividad, había despojado a los particulares de sus bienes en favor del Estado: “es, pues, mal sistema económico, y constituye un funesto desvío de parte del Estado, el construir o crear motivos

<sup>723</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, P.423-424.

<sup>724</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p.293,314.

<sup>725</sup> *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.435; véase además: *Anales del Senado*, No. 53. Bogotá, jueves 24 de septiembre de 1936, p.695-699; *Anales del Senado*, No. 56. Bogotá, lunes 28 de septiembre de 1936, p.746; *Anales del Senado*, No. 57. Bogotá, martes 29 de septiembre de 1936, p.752-753

<sup>726</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1256

<sup>727</sup> *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.435; véase además: *Anales del Senado*, No. 53. Bogotá, jueves 24 de septiembre de 1936, p.695-699; *Anales del Senado*, No. 56. Bogotá, lunes 28 de septiembre de 1936, p.746; *Anales del Senado*, No. 57. Bogotá, martes 29 de septiembre de 1936, p.752-753

para despojar a los particulares de lo que tienen, con el fin de llevarlo al patrimonio del Estado, por motivos que no justifican tan sorpresivo cambio en el régimen de la propiedad”<sup>728</sup>.

En opinión de la Cámara de Comercio de Medellín la ley debería proveer la construcción de vías de penetración a la selva en vez de segmentar la propiedad consolidada<sup>729</sup>. Pocos días después, al discutirse la pertinencia del proyecto en el recinto de la Cámara alta, el senador Hernández Rodríguez recalcaría que en efecto las condiciones del sistema vial existente en el país no beneficiaban para nada el conveniente desarrollo de la agricultura<sup>730</sup>. Como ha podido observarse en partes anteriores de este trabajo, durante la época estudiada el Estado se ocupó activamente de la adopción de las acciones atinentes a ese particular fomentando la construcción de una efectiva red vial nacional.

Como puede observarse para la parcialidad contraria al proyecto uno de las argumentaciones más importantes estribaba en que el Estado no debería actuar como acaparador de bienes bajo ninguna circunstancia, sino como protector y defensor del patrimonio de los particulares. Extendiendo sus apreciaciones la Cámara de Comercio de Medellín aducía que la existencia de algunos latifundios en el territorio nacional era un hecho normal y admisible: “El que en algunos departamentos existan colisiones muy serias entre dueños de la tierra y trabajadores, no es razón para que se legisle dando protección plena al trabajador y desamparo al dueño de los predios”<sup>731</sup>.

Sostenían los representantes de los sobresaltados gremios que la expedición de la ley en cuestión sólo haría que la tierra pasara de las manos de quienes verdaderamente contaban con los conocimientos necesarios para explotarla a manos de quienes carecían de ellos, ocasionando con ello el agravamiento de los conflictos sociales<sup>732</sup>. Argumentaban además que de llegar a cristalizar el proyecto en ley de la república se ocasionarían graves

---

<sup>728</sup> Concepto de la Cámara de Comercio de Medellín, emitido el 11 de septiembre de 1936. *Anales del Senado*, No. 53. Bogotá, jueves 24 de septiembre de 1936, p.695-699

<sup>729</sup> *Anales del Senado*, No. 53. Bogotá, jueves 24 de septiembre de 1936, p.695-699

<sup>730</sup> *Anales del Senado*, No. 89. Bogotá, viernes 6 de noviembre de 1936, p.1173

<sup>731</sup> *Anales del Senado*, No. 53. Bogotá, jueves 24 de septiembre de 1936, p.695-699

<sup>732</sup> *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.435-438

perjuicios ambientales, dado que la tala de bosques sería indiscriminada por la presión a que se sometería al campesinado para demostrar su propiedad evitando el arribo de nuevos colonos sobre los predios recién ocupados<sup>733</sup>.

No obstante las posiciones descritas el gobierno también contaba con relativo apoyo en el parlamento. En la Cámara baja, por ejemplo, el representante Córdoba llegó a dejar constancia en las actas de que en cierto caso su voto favorable a la pretensión del gobierno había sido tal en respaldo del Frente Popular<sup>734</sup>. No obstante unos días más tarde con ocasión de otra votación cuando el apoyo al presidente López se puso en consideración de la Cámara en pleno, el voto de Córdoba le fue contrario<sup>735</sup>.

En apoyo de los cometidos del gobierno también se pronunciaron por aquellos días los representantes Castro Monsalvo, Borrero, Blanco Jiménez, Sánchez Ulloa<sup>736</sup>, Uribe Botero<sup>737</sup> y Diego Mejía<sup>738</sup>. Sin embargo en este caso el apoyo expresado al gobierno por estos representantes tampoco se mantuvo invariable: al igual que lo había hecho Córdoba, unos días más tarde Blanco Jiménez y Sánchez Ulloa en compañía de otro representante apellidado Ramírez negarían su respaldo al presidente, evidenciando con ello que las alianzas eran más de tipo coyuntural frente a situaciones y puntos concretos que de un carácter doctrinario fincado en la defensa de principios<sup>739</sup>.

A pesar de esto, y aún en medio de tanta adversidad, otro grupo integrado por los representantes Umaña, Botero Saldarriaga, Ruiz, Pinzón Saavedra, Villalobos Serpa, Baquero, Miranda, Cortés, y Zea, llegó incluso a proponer la adopción -en nombre de toda la Cámara- de la siguiente manifestación en respaldo del gobierno:

---

<sup>733</sup> *Anales del Senado*, No. 53. Bogotá, jueves 24 de septiembre de 1936, p.695-699

<sup>734</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.423-424. Integrado por el Partido Comunista, grupos socialistas y el liberalismo de izquierda para hacer frente al nazismo que hacía poco había alcanzado el poder en Alemania y amenazaba con extenderse a nivel mundial, el Frente Popular apenas recién se había constituido. Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.181-182

<sup>735</sup> *Anales de la Cámara*, No. 8, suplemento. Bogotá, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.182-187

<sup>736</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.423-424

<sup>737</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.97-98

<sup>738</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.83-84

<sup>739</sup> *Anales de la Cámara*, No. 8, suplemento. Bogotá, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.182-187

La Cámara de Representantes, convencida de expedir una ley por medio de la cual se facilite la solución de los problemas que frecuentemente se presentan en las relaciones de los propietarios y de los trabajadores de la tierra, vivamente interesada en tal expedición, como lo demuestra el juicioso y detenido estudio que en la actualidad adelanta respecto al proyecto “sobre régimen de tierras” sometido a su consideración por el Sr. Ministro de Industrias, declara que al consagrarse con todo interés al examen preferencial de esta importante iniciativa del órgano ejecutivo del poder, reconoce expresamente que dicho proyecto constituye uno de los más trascendentales hechos con que el gobierno comprueba la realización de su política, inteligentemente trazada en los programas que contienen los postulados básicos de la doctrina liberal en que se inspira el pensamiento del partido, y lealmente cumplida no obstante los obstáculos que a su pleno desarrollo oponen la obcecada inconformidad y el espíritu sectario de la oposición. En tal virtud, la Cámara de Representantes ratifica su confianza en la obra administrativa y política que en nombre del liberalismo realiza el gobierno del presidente López, y rechaza las afirmaciones con que deliberadamente se pretende desfigurarla<sup>740</sup>.

Según parece la adopción de la anterior manifestación conjunta fue prontamente negada, pero lo interesante es que en la discusión que suscitó se evidenció aún más claramente la división del liberalismo –el único partido con peso efectivo presente por ese entonces en el seno de la Cámara, pues el conservatismo había preferido abstenerse de participar en los comicios para elección de cuerpos legislativos con el fin de dedicarse a ejercer oposición-. Así, mientras algunos liberales apoyaban resueltamente ésta y otras iniciativas del gobierno, otros se dedicaban a torpedear los proyectos de ley que este presentaba, como sucedió con el caso puntual del que se viene tratando. Al igual que en este caso, en múltiples oportunidades la posición de la Dirección Nacional Liberal frente a los proyectos de ley fue considerada por los parlamentarios como más relevante a la hora de estudiarlos e impulsarlos que la conveniencia técnica que pudiera derivarse de su respectiva expedición.

Con respecto al trámite de la ley “sobre régimen de tierras”, en diversos momentos algunos representantes manifestaron la necesidad de conocer la posición oficial de la Dirección Nacional Liberal –así como la correlación de la fuerza política de ésta con respecto al gobierno de López-, pues en tal paso veían un camino de obligado tránsito para llegar a la

<sup>740</sup> *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.423-424

toma de determinaciones tanto parciales (como por ejemplo ciertos artículos de la ley), como generales (la totalidad, el cuerpo final de la misma). Incluso el nombre de quien eventualmente sería elegido como director de la Dirección Nacional Liberal (el senador Araújo quien a la postre fue elegido) salió a relucir en el transcurso de los debates dados al proyecto de ley en la Cámara baja, pareciéndole más relevante este asunto a algunos representantes –como por ejemplo Castaño, José Umaña Bernal, o Lemos Guzmán-, que la discusión misma acerca de la conveniencia o inconveniencia de la iniciativa legislativa en términos estrictamente técnico-jurídicos o económico-sociales. Algunas veces, como ocurrió por ejemplo con el representante Lemos Guzmán, durante las discusiones se encabezaban los pronunciamientos en nombre del senador fulano que detentaba el cargo “x” en la Dirección Nacional Liberal<sup>741</sup>. En pocas palabras: las órdenes para la toma de cualquier determinación llegaban de esa instancia de directamente y se impartían de manera explícita.

#### **4.1.4 Paso del proyecto por el Senado**

Pasó entonces para comienzos de septiembre de 1936 el proyecto de ley al Senado de la República en donde se le efectuarían las reformas del caso<sup>742</sup>. Allí fue estudiado inicialmente en materia jurídica por Humberto Gómez Naranjo, Gustavo Hernández Rodríguez, Benjamín Gómez Duque, Demetrio Murillo, Héctor José Vargas, Roberto Durán Alvira y Odilio Vargas<sup>743</sup>. El primer debate en el Senado se realizó el 8 de septiembre pasando luego a la Comisión IX de dicho cuerpo colegiado, encargada de tratar los temas relacionados con legislación civil, comercial, procedimiento judicial y negocios administrativos, integrada por los senadores Yezid Melendro y Manuel del Cristo Pareja además de los ya citados Durán Alvira, Gómez Duque, Héctor José Vargas, y, Odilio Vargas<sup>744</sup>.

<sup>741</sup> Véase: *Anales de la Cámara*, No. 37. Bogotá, viernes 4 de septiembre de 1936, p.423-424

<sup>742</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.97-98; *Anales de la Cámara*, No. 121. Bogotá, lunes 14 de diciembre de 1936, p.1632-1638

<sup>743</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.90-93

<sup>744</sup> *Anales del Senado*, No. 40. Bogotá, miércoles 9 de septiembre de 1936, p.503

En el senado uno de los primeros en efectuar la defensa del proyecto fue Francisco José Chaux, quien destacándose decididamente en su cometido sostenía:

Las disposiciones de esta ley son el resultado, una a una de la realidad nacional del problema; son fruto de una larga y bien controlada experiencia de varios gobiernos colombianos, en 10 años de observación, del conocimiento directo y del estudio metódico de los diversos conflictos y problemas, más o menos locales y regionales, más o menos transitorios o estables, que sumados, constituyen la totalidad del problema nacional<sup>745</sup>.

Sobre lo concerniente a la propiedad el senador Chaux agregaba:

El problema sólo se resuelve con tierras situadas económicamente y en relación con la realidad actual de los mercados nacionales, de manera que la solución tiene dos aspectos: primero, fomento del trabajo en las tierras cuya actual situación es efectivamente comercial, y segundo, comercialización metódica de las tierras que hoy no tienen condiciones favorables para el trabajo, lo cual se va obteniendo, entre otras medidas, con las vías de comunicación, la colonización y el fomento de empresas industriales<sup>746</sup>.

Como lo patentiza la anterior declaración, entre las mayores dificultades afrontadas en ese momento por el Estado se encontraban claramente, integrando un mismo problema, los factores que constituyen el eje esencial del presente trabajo, a saber: la imperativa optimización para un mejor rendimiento del aparato administrativo-fiscal, la prioridad de la integración territorial, la impostergable dinamización económica, y la resolución de la cuestión socio-laboral.

Sostenía Chaux que filosóficamente la propiedad constituye una mera ficción legal establecida para garantizar el trabajo humano, puesto que el dominio como derecho no reporta beneficios directos, a diferencia del trabajo como realización de hecho que sí los

---

<sup>745</sup> *Anales del Senado*, No. 64. Bogotá, miércoles 7 de octubre de 1936, p.851-855; Recuérdese que siendo ministro de Industrias del presidente Olaya Francisco José Chaux había impulsado ante el parlamento de 1933 el proyecto de ley denominado “sobre dominio y posesión de tierras”. Como se anotó en su momento dicho proyecto no fue aprobado en aquella ocasión por considerársele de tendencia “izquierdista”. *Anales de la Cámara*, No. 127. Bogotá, jueves 19 de diciembre de 1936, p.1808

<sup>746</sup> *Anales del Senado*, No. 64. Bogotá, miércoles 7 de octubre de 1936, p.851-855

reporta. En su concepto la propiedad debería adaptarse por tanto a las necesidades del trabajo, esto es, a los requerimientos de la realidad económica. Para este senador resultaba indudable que las condiciones del país obligaban a un mayor rendimiento agrario, mismo que de por sí guardaba una relación directa con el aspecto ocupacional de la población<sup>747</sup>.

De otra parte opinaba que el Estado debía hacer prevalecer su soberanía, partiendo de la premisa de que la propiedad particular “tiene que tener su base esencial en el dominio del Estado sobre el territorio, que no puede ser discutido y que debe ser aceptado por todos como la base de la propiedad privada sobre el territorio de la república”<sup>748</sup>. Si en verdad el Estado era soberano, y tomando en consideración las apremiantes circunstancias económico-sociales del país, no debería consentir entonces el ejercicio de soberanía alguna cuando ésta propendiera por la defensa de la propiedad privada inactiva<sup>749</sup>:

La ley debe propender a impedir el trabajo inútil, a racionalizar la lucha por la vida respecto de todos los ciudadanos, y más, si cabe respecto de los trabajadores agrarios que son los que han formado y sostenido la economía de este país de campesinos [...] Por eso las ocupaciones de hecho sobre la tierra deben cortarse con oportunidad no sólo en consideración al derecho de dominio lesionado, sino también en consideración del trabajo inútil, que implicará en definitiva una pérdida de riqueza o un aprovechamiento injusto que hará el dueño de la tierra, del esfuerzo del campesino, quien en la gran mayoría de los casos, va de buena fe a esa clase de trabajos y luchas<sup>750</sup>.

Según anotaba Chaux, el senador Benjamín Gómez Duque también compartía los anteriores puntos de vista<sup>751</sup>. Durante el debate en la Cámara alta también los senadores Moncada<sup>752</sup>, Samper Sordo<sup>753</sup>, Melendro<sup>754</sup>, Durán Alvira<sup>755</sup>, y Prieto<sup>756</sup> se mostraron favorables al proyecto de ley.

<sup>747</sup> *Anales del Senado*, No. 64. Bogotá, miércoles 7 de octubre de 1936, p.851-855

<sup>748</sup> *Anales del Senado*, No. 77. Bogotá, viernes 23 de octubre de 1936, p.1038

<sup>749</sup> *Anales del Senado*, No. 64. Bogotá, miércoles 7 de octubre de 1936, p.851-855

<sup>750</sup> *Anales del Senado*, No. 70. Bogotá, jueves 15 de octubre de 1936, p.934

<sup>751</sup> *Anales del Senado*, No. 70. Bogotá, jueves 15 de octubre de 1936, p.934-939

<sup>752</sup> *Anales del Senado*, No. 92. Bogotá, martes 10 de noviembre de 1936, p.1197; *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1286-1294

<sup>753</sup> *Anales del Senado*, No. 93. Bogotá, miércoles 11 de noviembre de 1936, p.1207

<sup>754</sup> *Anales del Senado*, No. 100. Bogotá, jueves 19 de noviembre de 1936, p.1297

Este pasó a segundo debate en el Senado y estuvo sujeto a él a partir del 7 de octubre de 1936<sup>757</sup>. Tras haber sido discutidos sus términos en al menos quince sesiones, en la correspondiente al día 23 de octubre el senador Rodríguez Moya continuaba oponiéndose duramente al proyecto<sup>758</sup> argumentando que “una cosa es admitir que el trabajo tiene un valor, y otra darle al trabajo el único valor posible de cambio y de transformación, más allá del cual no existe nada”<sup>759</sup>. Consideraba este personaje que en su artículo 6º, -que retornaba al Estado toda propiedad cedida que no se cultivase ni fuese objeto de posesión positiva durante 10 años-<sup>760</sup>, la iniciativa legislativa socavaba completamente el principio de propiedad privada “que es el pivote sobre el cual gira todo el mecanismo jurídico del proyecto”<sup>761</sup>, el cual calificaba por tanto de “eminente marxista”<sup>762</sup>.

Fundamentándose en esa razón Rodríguez Moya afirmaba que los debates acerca del proyecto “sobre régimen de tierras” eran “los más trascendentales que hayan ocurrido en el Senado de la república desde hace muchos años a esta parte”<sup>763</sup>. En su opinión el proyecto en discusión trataba de otorgarle al problema de la tierra una magnitud que en realidad no tenía, pues los pretendidos conflictos por la tierra eran causados “por agitadores profesionales” lo cual los dejaba como una cuestión inconexa con el problema de la tierra, aseveración ante la cual el Ministro de Industrias replicó con presteza que no se trataba de pocos casos, pues en ese mismo momento se encontraban unos 2500 esperando por una solución en su despacho<sup>764</sup>.

---

<sup>755</sup> *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1286-1294

<sup>756</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251

<sup>757</sup> *Anales del Senado*, No. 64. Bogotá, miércoles 7 de octubre de 1936, p.845

<sup>758</sup> *Anales del Senado*, No. 82. Bogotá, jueves 29 de octubre de 1936, p.1099; véase además: *Anales del Senado*, No. 80. Bogotá, martes 27 de octubre de 1936, p.1075-1079

<sup>759</sup> *Anales del Senado*, No. 89. Bogotá, viernes 6 de noviembre de 1936, p.1177

<sup>760</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1256

<sup>761</sup> *Anales del Senado*, No. 82. Bogotá, jueves 29 de octubre de 1936, p.1099; véase además: *Anales del Senado*, No. 80. Bogotá, martes 27 de octubre de 1936, p.1075-1079

<sup>762</sup> *Anales del Senado*, No. 86. Bogotá, martes 3 de noviembre de 1936, p.1137; véase además: *Anales del Senado*, No. 89. Bogotá, viernes 6 de noviembre de 1936, p.1177-1179

<sup>763</sup> Véase: *Anales del Senado*, No. 80. Bogotá, martes 27 de octubre de 1936, p.1075-1079

<sup>764</sup> *Anales del Senado*, No. 80. Bogotá, martes 27 de octubre de 1936, p.1075-1079. Es interesante observar como para Daniel Pécaut la positiva existencia de este tipo de problemáticas resultaba en cierta manera útil al proyecto de la Revolución en marcha toda vez que le permitía esgrimir argumentos justificatorios de su accionar gubernativo sin tener que recurrir a la ardua tarea de fundar un poder estatal verdadero y efectivo. En el caso concreto que motiva estas líneas en vez de fundar dicho poder, la élite lopista habría recurrido a los

El ala de derecha del liberalismo consideraba pues al proyecto supremamente peligroso para el derecho a la propiedad. Como lo expresara el senador Prieto contrapesando dicha posición durante la sesión del 2 de noviembre:

Tuvimos ocasión de escuchar al senador Arrieta, la última vez que hizo uso de la palabra en el senado, para hacerle las agresiones más violentas, no solamente al proyecto de ley, sino a sus autores; al gobierno, para calificarlos de comunistas y anarquistas, para argumentar como futuro, después de la ley, la revolución de Rusia, el presente de España y el porvenir del anarquismo español<sup>765</sup>.

Además de Arrieta, otros senadores como Pedro Juan Navarro también se expresaron contrarios al proyecto aduciendo los mismos motivos, así como declarando que el liberalismo estaba tocando ya con el comunismo<sup>766</sup>. Frente a semejante posición, en representación del gobierno el ministro de Industrias se vio obligado a manifestar durante esa misma sesión que la pretensión del ejecutivo no era la de sostener una postura inflexible en cuanto a los términos del proyecto, y que se encontraba dispuesto a continuar discutiendo las enmiendas que fuera menester revisar con el honorable Senado<sup>767</sup>. El ministro procuró en todo caso defender las disposiciones contenidas en la iniciativa legislativa sosteniendo que en ningún momento iba a socavar el orden jurídico<sup>768</sup>. En ese sentido sería apoyado de inmediato por el senador Prieto<sup>769</sup>, y algunos días más tarde por el senador Melendro, quien anotaba expresamente que el proyecto no era Marxista ni comunista, sino genuinamente liberal<sup>770</sup>.

---

múltiples enfrentamientos entre propietarios y colonos arrendatarios para ejercer presión sobre la gran propiedad latifundista. Según Pécaut, del mismo modo, en otras esferas, para reducir las presiones de los monopolios industriales se habría valido de la amenaza sindical, y para limitar los abusos del sector comercial habría recurrido al estímulo de las protestas de los consumidores. Véase: Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.241

<sup>765</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251

<sup>766</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251

<sup>767</sup> *Anales del Senado*, No. 86. Bogotá, martes 3 de noviembre de 1936, p.1137; véase además: *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251

<sup>768</sup> *Anales del Senado*, No. 87. Bogotá, miércoles 4 de noviembre de 1936, p.1148

<sup>769</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251

<sup>770</sup> *Anales del Senado*, No. 100. Bogotá, jueves 19 de noviembre de 1936, p.1297

En su intervención durante la sesión del 2 de noviembre, el senador Prieto recordaba criticando la posición de Navarro y de otro pequeño grupo de senadores -para quienes el liberalismo se había vuelto sinónimo de comunismo-, que no sólo el proyecto de ley “sobre régimen de tierras” sino también la reforma constitucional y la reforma tributaria habían sufrido gran bombardeo de su parte en el pasado reciente. Prieto ponía en tela de juicio que el gobierno y los senadores elegidos con votos liberales fueran “de izquierda”. En su concepto sucedía otra cosa:

Es que el gran partido liberal viene realizando una transformación revolucionaria. Viene impulsado por las fuerzas subterráneas del partido, en una evolución de gloria, y en una evolución legislativa, que terminará muy seguramente en disposiciones de plena izquierda, que es lo que necesita el pueblo colombiano [apreciación esta última que recibió nutridos aplausos de la concurrencia] [...]

¿Y que culpa tenemos, honorables senadores, si hay tres o cuatro individuos de derecha que no entienden el movimiento colombiano, y que no saben el rumbo que lleva el partido liberal? El gobierno es izquierdista. Las cámaras son izquierdistas y la legislación también va a serlo, pese a los cuatro incomprensivos que no quieren darse cuenta del movimiento [...]

Hemos venido propugnando una serie de principios liberales, acogidos en las convenciones del partido, proclamados y sostenidos por los hombres que manejan la pluma dentro de las capas directivas de la colectividad, hemos querido y hemos pedido la intervención del Estado, y estamos dispuestos a dar y a ganar todas las batallas que sea necesario en defensa de esa intervención de los poderes públicos. ¿Pero es que acaso eso ha dejado de ser liberal? [...]

[En concepto de Prieto se ha conseguido una ostensible mejoría de la condición socio-política del pueblo colombiano gracias a la aplicación del intervencionismo de Estado] Por eso hoy intervenimos la industria, por eso intervenimos en el problema de las tierras, porque queremos no el trabajo dominado por el capital, sino el capital al servicio del trabajo. Principio liberal, viejo y nuevo principio de equidad e igualdad [...]

Hay que tomar el movimiento liberal en su conjunto y analizarlo, para comprenderlo. ¿Por qué se tacha esta tarde al senador Chaux de que se ha vuelto un hombre de izquierda?, ¿por qué puedo yo decir también que el senador López Pumarejo [Eduardo], cuando se trata de la interpretación económica y política del país es un hombre de izquierda?. Él nos ha presentado aquí soluciones de intervención de Estado, y a veces estatismo puro, industrias dirigidas por el Estado. Hay una sencilla razón, honorables senadores: es que en

esta evolución que lleva el conjunto, cada uno de nosotros también evoluciona [...] El senador López Pumarejo ha querido estudiar la realidad económica colombiana, y le da una interpretación materialista, una interpretación de izquierda. Y el senador Chauz ha estudiado el problema de las tierras, y no encuentra una solución distinta, y digamos de una vez, es que el país no tiene otras soluciones que las de izquierda, o la quietud o el estancamiento conservador. Y ante ese dilema el partido se encamina a las soluciones de izquierda<sup>771</sup>.

Prieto cerraba su intervención puntualizando que la doctrina del partido liberal debía en todo momento vigilar la riqueza, para garantizar que ésta no se estuviera generando a partir de la miseria humana. Reforzando esa misma posición el senador Moncada anotaría en la sesión del 6 de noviembre que el proyecto de ley, –y en especial su artículo 6º–, no se encontraba inspirado en principios socialistas o marxistas en modo alguno, que simplemente como es usual en cualquier reforma del derecho moderno, procuraba impedir la instauración del comunismo eliminando la generación de las condiciones que le resultaban propicias, esto es, que eventualmente podrían servirle como caldo de cultivo:

Para servir al pueblo, para satisfacer sus necesidades, para aliviar la aflictiva situación de las clases pobres y trabajadoras, basta aplicar los programas liberales. Es el liberalismo el que ha venido expidiendo ese caudal de leyes sociales que paulatinamente mejoran día a día la suerte de las clases desvalidas. Y debe ser el partido liberal el que, ajeno a las ideas socialistas y marxistas expida la ley sobre régimen de tierras que tantos comentarios ha suscitado<sup>772</sup>.

En su concepto el proyecto de ley estaba impulsado por el más genuino espíritu liberal y no hacía otra cosa que el interpretar fielmente el sentido de lo establecido en virtud de la Reforma constitucional de 1936, en la que el beneficio social había sido puesto por encima del interés privado implicando para los detentadores de la riqueza individual la obligación de acrecentar, a partir de ella, la riqueza social. Sobre los nuevos parámetros constitucionales el senador Moncada anotaba: “Efectivamente, no derogaron estos en su totalidad la Constitución anterior. Pero sustituyeron todo el sistema. Ya el Estado deja de ser un mero agente, amparador de los derechos naturales, para constituirse en una entidad

<sup>771</sup> *Anales del Senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1251-1254

<sup>772</sup> *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1286-1294

que tiene el derecho de obligar a los ciudadanos a cumplir con los deberes sociales”<sup>773</sup>. Así pues, en últimas el proyecto de ley no hacía otra cosa que el confirmar un mandato consagrado de antemano en la Constitución: que la propiedad implica de por sí obligaciones -mismas que para el caso se reducían a la explotación de la tierra- por lo cual negar la propiedad sobre la misma en las condiciones constitucionales vigentes no representaba una expropiación sino simplemente la extinción de un derecho<sup>774</sup>.

Ante tan candente debate en varias ocasiones senadores como Pedro Juan Navarro<sup>775</sup> o Gómez Naranjo<sup>776</sup>, entre otros, plantearon la necesidad de suspender el debate hasta el 20 de julio de 1937 para poder contar con la opinión –que de antemano se sabía contraria al proyecto- de los representantes conservadores que para esa época habrían sido electos como integrantes de la Cámara baja. De hecho Navarro y Gómez Naranjo sabían bien que el partido conservador repudiaba en masa al proyecto, lo que ilustra bien la manera en que se efectuaban todo tipo de peripecias y componendas partidistas para imprimir determinado curso y desenlace a los debates. Como lo indica este caso puntual ocasionalmente se apelaba para el efecto a grandes verdades presentes en la discusión sólo como telón de fondo, pero que históricamente habían demostrado soportar estructuralmente y definir en última instancia cualquier debate en el parlamento. En cualquier caso al liberalismo de derecha le interesaba hundir el proyecto “sobre régimen de tierras” a toda costa, aún si para ello había de contar con el concurso del conservatismo. De conformidad con esto Navarro argumentaba:

El hecho de fijar el 20 de julio, tienen esta explicación: es muy posible, tengo la certeza de que el 20 de julio va a haber conservadores en la Cámara de Representantes, porque esto que está haciendo el partido conservador [marginarse de la contienda política para ejercer oposición] es una ficción, una ingenua farsa: ellos van a elecciones y van a la Cámara de Representantes y esta ley, para que sea aceptable por el país, tiene que ser discutida por los dos grandes partidos tradicionales de Colombia y por los representantes del socialismo que en lucha abierta, y con nombre propio, alcancen a ir

<sup>773</sup> *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1286-1294

<sup>774</sup> *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1286-1294

<sup>775</sup> *Anales del Senado*, No. 86. Bogotá, martes 3 de noviembre de 1936, p.1137

<sup>776</sup> *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1282

a la Cámara. Yo por eso quiero hacerles, desde esta tribuna, un llamamiento a todos los jefes del partido liberal que no se por qué no quieren venir. Ya no se tratará de este recinto, hay que ir a la Cámara de Representantes, a discutir con los conservadores el problema. No puede imponer un senado homogéneamente liberal esta ley a todo el país, que por lo pronto rechazará todo el país conservador [...] Y entonces sí veremos a los grandes oradores del partido liberal que sean partidarios de ella, enfrentados a los grandes oradores del partido conservador que sean enemigos de ella. Eso es republicano y eso es democrático, sin dictadura democrática. Democracia liberal! volver a hacer de estos recintos, lo que fueron antes: un lugar de noble y alta discusión de ideas de los dos grandes partidos de Colombia, que todavía, por muchos años, serán los únicos que partirán el sol en este país, para ventura y progreso de él<sup>777</sup>.

No obstante la presentación de esta propuesta, y tras 26 días de que una eventual suspensión del debate estuviera rondando los pasillos del Senado, en la sesión del 28 de noviembre este cuerpo legislativo negó la posibilidad de postergación de la discusión por 21 votos contra 17<sup>778</sup>.

#### **4.1.5 De nuevo en la Cámara de Representantes**

Aunque en las bibliotecas y los archivos consultados no fue posible encontrar la información correspondiente al tercer al proyecto realizado en el Senado por inexistencia de los números de la prensa oficial respectivos, por la siguiente parte del proceso se sabe que las reformas efectuadas por el Senado fueron analizadas luego por la Cámara baja en largas y fatigosas discusiones, siendo encontradas por los representantes Mario Ruiz y Angel Echeverri y Uribe Botero<sup>779</sup> como lesivas al espíritu original de la ley y desvirtuadoras del sentido que originalmente quiso imprimirles la Cámara baja. Tanto así que llegaron a calificarlas como abiertamente “conservadoras”. Valga resaltar que en la Cámara alta el senador Chauz siempre se mostró opuesto a la introducción de reformas al proyecto,

---

<sup>777</sup> *Anales del senado*, No. 96. Bogotá, sábado 14 de noviembre de 1936, p.1246-1251

<sup>778</sup> *Anales del Senado*, No. 99. Bogotá, miércoles 18 de noviembre de 1936, p.1282

<sup>779</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.97-98

precisamente para no desvirtuar el sentido que la Cámara de Representantes había querido infundirle<sup>780</sup>.

Por su parte el representante Carlos M. Pérez expresó que la introducción de reformas contrarias al espíritu original de la ley en el Senado no era rara, pues por lo general la Cámara alta tendía a actuar con sentido conservador en procura de la defensa del status quo. Así por ejemplo, según apuntaba el representante Uribe Botero, el Senado opinó que el hecho de cercar un terreno o de construir en él una casa no podía considerarse condición suficiente para catalogarlo como en explotación económica<sup>781</sup>.

A pesar de este tipo de situaciones, y dado que la conflictividad en el agro nacional se incrementaba día a día, el gobierno se manifestó altamente interesado en convertir en ley el proyecto a la mayor brevedad, agilidad que nuevamente le fue negada en la Cámara por parte del liberalismo de derecha<sup>782</sup>. Ese sector de la Cámara opuesto a las tentativas del gobierno opinaba inversamente a los representantes antedichos. Así, conceptuó que las modificaciones introducidas por el Senado no habían modificado tan drásticamente el texto del proyecto de ley como en algún momento se pensó que podría llegar a hacerlo. Entre este grupo se contaron los representantes Ricardo Sarmiento Alarcón, Pedro Alonso Jaimes, J.E. Cruz, Ramón Castro G., Hernán Gómez Gómez, Jesús Antonio Guzmán, Miguel Durán Durán, y Rafael Vargas Páez<sup>783</sup>. También fue de este parecer el representante Luis Felipe Latorre<sup>784</sup>.

En la prensa oficial puede observarse cómo entre el segundo y el tercer debate del proyecto “sobre régimen de tierras” la tentativa del gobierno ganó varios adeptos entre los representantes, hecho que necesariamente conduce a pensar en una transacción entre el gobierno y el liberalismo tradicionalista de derecha<sup>785</sup>. Entre las distintas intervenciones que realizaron los representantes en esta última instancia, desarrollada entre los días 3 y 4

---

<sup>780</sup> *Anales del Senado*, No. 70. Bogotá, jueves 15 de octubre de 1936, p.934-939

<sup>781</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.97-98

<sup>782</sup> *Anales de la Cámara*, No. 121. Bogotá, lunes 14 de diciembre de 1936, p.1628-1630

<sup>783</sup> *Anales de la Cámara*, No. 125. Bogotá, viernes 18 de diciembre de 1936, p.1679-1684

<sup>784</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6. Bogotá, suplemento, miércoles 21 de octubre de 1936, p.99-100

<sup>785</sup> *Anales de la Cámara*, No. 38. Bogotá, sábado 5 de septiembre de 1936, p.439

de septiembre de 1936, cabe destacar la efectuada por el representante Salazar Grillo, quien haciendo eco a la apreciación del Senador Chaux acerca del debate manifestó que según habían transcurrido las discusiones sobre el proyecto de ley hasta ese momento, con seguridad le hacía más daño al país su estudio y debate que su aplicación misma. Comparó el escozor y la resistencia generada por el proyecto “sobre régimen de tierras” con el que en su momento causó el acto legislativo reformativo de la Constitución (Acto legislativo No. 1 de 1936), del que en su momento llegó a decirse que atentaba “contra la integridad de la Santísima Trinidad”, aunque luego en la práctica se hubiera mostrado inocuo. En concepto de Salazar Grillo la ley “sobre régimen de tierras” únicamente afectaría a quienes mantenían propiedades incultas, siendo por tanto una obligación del Partido liberal para con el campesinado colombiano sacar dicha ley adelante en el menor tiempo posible. Por tanto, consideraba que el Directorio Nacional Liberal debería proceder a clarificar su posición brindando el debido y oportuno apoyo al gobierno de una vez por todas:

Por lo que hace al proyecto en general, su espíritu entraña una cuestión de política liberal, porque ese asunto está contemplado tanto en las declaraciones de principios del partido como en sus programas, y el gobierno le ha puesto singular entusiasmo, por lo cual convendría que el Directorio Nacional, así como nos envió un mensaje expresivo de su pensamiento respecto de la elección de consejeros de Estado y de los miembros del gran Consejo Electoral, nos diera sobre el proyecto de régimen de tierras una orientación definida<sup>786</sup>.

Del mismo modo el representante Baquero expresó abiertamente que la Dirección del partido Liberal debía orientarse a prestar resuelto respaldo al gobierno liberal sin parcializar posiciones. Para representantes como Zea Hernández finalmente también había llegado la hora poner las cartas sobre la mesa, haciendo que el gobierno supiera cuales representantes lo apoyaban en su política y cuales no, de modo que ante cualquier eventualidad supiera de antemano con cuanta fuerza efectiva podía contar al acometer empresas futuras. Por el contenido de estas discusiones puede decirse que en el curso de las mismas saltó a la vista que la acogida del presidente López entre los representantes había disminuido para ese momento en proporción directa al ascenso de la aceptación que inspiraba el ex-presidente

---

<sup>786</sup> *Anales de la Cámara*, No. 6, suplemento. Bogotá, miércoles 21 de octubre de 1936, p.131-132

Olaya Herrera como conductor del liberalismo<sup>787</sup>. La responsabilidad del Directorio nacional liberal como artífice de tal cambio resulta clara y directa.

En el transcurso del debate algunos representantes como por ejemplo Miguel Durán Durán, -quien se había mostrado reacio o al menos desconfiado frente a las propuestas del gobierno, e incluso en ocasiones había sido señalado por la bancada adicta al gobierno como derechista-, morigeraron un tanto la posición que había mantenido hasta ese momento.

El 3 de septiembre de 1936, puestas las cartas sobre la mesa mediante una consulta que pretendía aclarar el apoyo que recibiría el presidente López en firme, sesenta y nueve representantes votaron a favor de respaldarlo y cuatro en contra. Algunos de cuantos le habían atacado en el pasado lo acompañaron con su voto en esta ocasión, de seguro siguiendo las directrices impartidas por la Dirección Nacional Liberal tras llegar a algún tipo de acuerdo. Entre éstos se encontró por ejemplo Sarmiento Alarcón. Por su parte otros que le habían expresado al gobierno su apoyo en oportunidades pasadas votaron en su contra, como por ejemplo Blanco Jiménez y Sánchez Ulloa<sup>788</sup>. Puede verse entonces cómo el criterio de las alianzas efímeras, de coyuntura, continuaba prevaleciendo en desmedro de los acuerdos de fondo, estructurales y en verdad relativos al mantenimiento y la construcción de posiciones ideológico-doctrinarias. El planteamiento y el adelanto de proyectos de largo aliento se evidenciaba pues hartamente difícil en semejante contexto, en tanto que la pequeña transacción ligada al mundillo de los intereses personales y los comentarios secretos en los pasillos parecía campar con gran soltura en aquel reducido entorno que se esperaba fuera el hábitat propicio, el nicho natural de la actividad “política”.

De ese modo el proyecto consiguió pasar a tercer debate contando con 65 votos favorables<sup>789</sup>, dándosele la discusión correspondiente el 4 de septiembre de 1936 con la

---

<sup>787</sup> *Anales de la Cámara*, No. 8, suplemento. Bogotá, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.182-187

<sup>788</sup> *Anales de la Cámara*, No. 8, suplemento. Bogotá, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.182-187

<sup>789</sup> *Anales de la Cámara*, No. 38. Bogotá, sábado 5 de septiembre de 1936, p.439

respectiva aprobación apenas un día más tarde sin mayores contratiempos, según puede apreciarse en la prensa oficial<sup>790</sup>.

#### 4.1.6 La iniciativa se hace ley

Para su publicación tan controversial proyecto se incluyó finalmente en los *Anales de la Cámara* en enero de 1937, oficializándose de ese modo como ley de la república y entrando en vigor de manera automática<sup>791</sup>. Tras efectuar la detenida revisión del caso puede decirse que todo indica que esta ley no fue publicada en los *Anales del Senado* de 1937.

En vista del álgido contrapunto que había suscitado en el seno del parlamento la aprobación de la ley “sobre régimen de tierras”, y dada la magnitud de los logros que en relativamente corto tiempo había tenido para ese entonces el accionar intervencionista del Estado -como lo hace palpable la ley en cuestión-, resulta sin duda pertinente cerrar el episodio de su aprobación mostrando como dicha ley no constituyó un punto aislado sino un eslabón fundamental en la cadena de los propósitos transformadores de la sociedad colombiana acometidos por el Estado. Por demás no sobra recordar aquí una vez más la cercanía entre este tipo de acciones y la clase de intervencionismo estatal con que Anthony Smith caracteriza al Estado científico: un intervencionismo que –al menos en la retórica- se ejecuta para redimir la situación de la masa del pueblo, pues desde su perspectiva sólo el Estado “puede elevar el nivel de vida de la población, educarla, unificarla, darle un sentimiento de orgullo y de bienestar, y administrar los asuntos públicos de una manera ‘racional’ y calculada”<sup>792</sup>.

Compagina esto último de la mejor manera con las palabras con las que el representante Buenahora sintetizó ante la Cámara de Representantes en pleno la labor que condujo a la expedición de la ley, misma que en su concepto vendría a ser una especie de compendio de la ideología orientadora del partido liberal a la vez que paradigma de su quehacer cotidiano.

<sup>790</sup> *Anales de la Cámara*, No. 39. Bogotá, lunes 7 de septiembre de 1936, p.473

<sup>791</sup> *Anales de la Cámara*, No. 136. Bogotá, viernes 22 de enero de 1937, p.1803

<sup>792</sup> Smith, Anthony. “La ‘legitimación’ dualista, matriz del nacionalismo étnico”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.), *Teorías del nacionalismo*. Barcelona, Paidós, 1993, p.369

Aludiendo a la recién aprobada ley, manifestó que durante las discusiones le había generado enorme pasión la manera en que el país había seguido y vivido los debates, dado que, impulsada por un Estado liberal, la ley en cuestión quizás representaba el logro más consumado entre la serie de conquistas obtenidas en los últimos tiempos por el partido, las cuales entre otras cosas eran percibidas desde la perspectiva de este parlamentario como un todo integrado. Se trataba en suma de:

una obra liberal que el partido debe reivindicar para sí, con orgullo y con entusiasmo [...]

[Y agregaba:] liberal fue [también] el proyecto que le dio independencia a la mujer casada, otorgándole la libre administración de sus bienes; liberal es el proyecto que consagra un nuevo estatuto para la tierra, y en virtud del cual el trabajo se ha incorporado de una manera efectiva a las instituciones jurídicas, convirtiéndolo en una fuerza económica y reconociendo cómo la consagración efectiva del esfuerzo humano incorporado a la tierra; liberal es, honorables representantes, también, la Reforma constitucional que establece que en esta república, hasta ayer no mas clerical, el poder civil y el poder eclesiástico se deben mirar con mutuo respeto dentro de un ambiente de equidad y de igualdad. Y no como existía ayer, supeditado el poder civil por un privilegio odioso, que por fortuna ha desaparecido entre nosotros; liberal es también, honorables representantes, la Reforma, que ha abierto de par en par las ventanas de la conciencia de la juventud, de la conciencia universitaria, dándole una nueva modalidad a la educación pública, abriendo nuevos horizontes a la iniciativa juvenil, llevando hasta la clase trabajadora, hasta el infeliz, hasta el campesino, la instrucción, la educación de la cual se vieron privados durante los regímenes conservadores; liberal, honorables representantes, es también la iniciativa del gobierno, que consagra el sistema tributario que viene a rectificar la injusticia sostenida hasta hoy en la legislación colombiana. Un sistema tributario que tiende a gravar el capital donde lo hay, y a libertar de esa pesada carga al trabajador y al empleado paupérrimos que vienen sosteniendo las arcas del Estado [...]

No concibo cómo es posible que el partido liberal se oponga a la formación sindicalista. El sindicalismo es una forma de expresión económica, es una fuerza natural, consecuente con la evolución de los factores económicos del país [...] con lo que si no convenimos nosotros los liberales, es con la intención política que pueda existir a través de esos sindicatos. No aceptamos su táctica política, pero

recogemos con mucho gusto, como expresión de la justicia social, sus aspiraciones, sus entusiasmos<sup>793</sup>.

Finalmente, para cerrar la anterior disertación, el representante Buenahora identificó al partido liberal como punto de equilibrio de todas las fuerzas presentes en la sociedad y como encarnación de la defensa del derecho, capaz en los hechos de ubicar como máxima de su doctrina precisamente a la ley “sobre régimen de tierras”<sup>794</sup>.

## **4.2 CASO 2: EL DEBATE DE LA LEY 53 DE 1938 “POR LA CUAL SE PROTEGE LA MATERNIDAD”. La preeminencia de objetivos políticos específicos de corto plazo y de soluciones parciales sobre modificaciones estructurales de resuelto cariz modernizante**

### **4.2.1 Origen del proyecto de ley en la Cámara de Representantes y exposición de motivos**

La ley por la cual se protege la maternidad fue propuesta para ser tramitada en el Congreso por la Cámara baja a instancias del representante Alberto Guzmán, el 29 de julio de 1936<sup>795</sup>. La exposición de motivos fue sustentada por el representante Alfonso Orozco, quien en defensa del proyecto de ley comenzó mostrando como en la legislación colombiana de la época no existía ninguna disposición que protegiera laboralmente a la mujer embarazada, a diferencia de lo que sucedía al respecto en otras latitudes, según decía “países civilizados” en los que la protección infantil se hacía efectiva desde el momento mismo en que el niño se encontraba en el vientre materno. Resaltaba el representante Orozco que en esas naciones se veía al niño como el más importante entre los factores garantes del futuro, por lo que en dichos Estados con creciente frecuencia se implementaban medidas en procura de mejorar la situación de las mujeres embarazadas o lactantes. En ese sentido anotaba: “El establecimiento de salas de cunas, gotas de leche, centros de protección infantil, hospitales para niños, preventorios, colonias al aire libre, no

<sup>793</sup> *Anales de la Cámara*, No. 8. Bogotá, suplemento, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.199-204

<sup>794</sup> *Anales de la Cámara*, No. 8. Bogotá, suplemento, miércoles 25 de noviembre de 1936, p.199-204

<sup>795</sup> *Anales de la Cámara*, No.9. Bogotá, jueves 30 de julio de 1936, p.59; *Anales de la Cámara*, No.14. Bogotá, miércoles 5 de agosto de 1936, p.127-128

son sino una faz del gran problema del niño, que [para ser afrontado de manera completa] necesita [...] la protección a la maternidad”<sup>796</sup>.

Para fundamentar su exposición, el representante Orozco comenzó poniendo de manifiesto la precariedad que debía soportar la mujer trabajadora en empresas donde no se contaba con una jornada laboral claramente definida –como por ejemplo en bares y cafés-, o en aquellos sitios de trabajo en donde debía exponerse a contaminantes presentes en el medio, en claro perjuicio de su salud y la de su hijo.

Argumentaba que resultaba habitual ver como se despedía a empleadas de empresas y oficinas por el solo hecho de estar en período avanzado de embarazo, o inclusive mientras se hallaban ocupadas en trabajo de parto, para encontrarse, al querer regresar a su puesto de trabajo, con que éste había sido asignado ya por otra persona mientras la sociedad contemplaba la situación impasible. No resultaba raro tampoco, en los casos en los que la mujer lograba retornar a su puesto de trabajo, que no se le concedieran ni siquiera quince minutos cada tres horas para alimentar a su bebé, dando prioridad de ese modo al rendimiento económico sobre la salud del menor recién nacido.

El representante Orozco consideraba que su partido, el liberal, debía actuar como abanderado de las soluciones oportunas ante tan preocupante panorama, pues en su opinión históricamente dicha colectividad había demostrado conocer los caminos más adecuados para la resolución de problemáticas profundamente sentidas por el pueblo colombiano, relacionadas con la más genuina doctrina liberal, y claramente orientadas a la defensa de los más desamparados:

No se trata de iniciativas de exagerado izquierdismo, ni mucho menos de un socialismo crudo, trátase solamente de la justicia social que reclama a gritos una protección del Estado para la mujer embarazada, que cumple con la sagrada y dolorosa misión de la maternidad [...]

El partido liberal tiene que tener una exquisita sensibilidad hacia problemas de esta magnitud, si quiere calar hondo en las prácticas y

---

<sup>796</sup> *Anales de la Cámara*, No.14. Bogotá, miércoles 5 de agosto de 1936, p.127-128

doctrinas de la conciencia popular, arrebatando iniciativas que como la presente pudieran presentarse como bandera de partidos que aspiran a mostrarnos como conservadores, cuando en ninguna colectividad como en la liberal puede caber todo lo que pueda aliviar al pueblo, que es como lo dijo el general [Benjamín] Herrera: “carne y sangre del partido liberal”<sup>797</sup>.

#### 4.2.2 Discusiones iniciales en la Cámara baja

Luego de la presentación descrita, el proyecto de ley recibió primer debate sin que sufriera ninguna modificación significativa, tras lo cual pasó, para ser sometido al estudio de rigor, con ocho días de término, a la Comisión VII de la Cámara de Representantes, encargada de los temas de educación pública, asistencia pública e higiene<sup>798</sup>.

En esta instancia se consideró que la iniciativa merecía la mayor atención de parte de los legisladores, por lo cual fue estudiada a fondo intentando armonizar los derechos y deberes de los patronos con los de las empleadas y obreras colombianas. Según se dijo en aquella oportunidad, básicamente se buscaba no lesionar los intereses de ninguna de las dos partes, otorgando tres semanas de descanso a las mujeres que dieran a luz -y no ocho semanas como se había planteado en el proyecto inicialmente-, modificación fundamentada en el argumento de que de esa manera no se desestimulaba la contratación de las mujeres trabajadoras a la vez que se les otorgaba cierta protección, pues hasta ese entonces no contaban con ninguna semana para dedicarse al cuidado de sus hijos después del parto.

Otras modificaciones de menor significación al proyecto original se justificaron aduciendo que en algunos apartes éste se asemejaba a un “código de moral pública”, por ejemplo cuando decía “que la leche materna es propiedad exclusiva del niño lactante”<sup>799</sup>.

Entre el 1º de octubre y el 15 de noviembre de 1936 el proyecto fue sometido a segundo debate en la Cámara baja, siendo defendidas en esta última fecha algunas modificaciones adicionales por el representante Pedro Claver Aguirre en nombre de la Comisión VII de

<sup>797</sup> *Anales de la Cámara*, No.14. Bogotá, miércoles 5 de agosto de 1936, p.127-128

<sup>798</sup> *Anales de la Cámara*, No.14. Bogotá, miércoles 5 de agosto de 1936, p.127

<sup>799</sup> *Anales de la Cámara*, No.61. Bogotá, viernes 2 de octubre de 1936, p.828

dicha corporación. En esa ocasión hicieron observaciones al proyecto los representantes Diego Luis Córdoba, Enrique Otero D'costa, Ricardo Sarmiento Alarcón, y Alfonso Orozco –este último como autor del mismo-, así como los representantes Rafael Vargas Páez y Ricardo Serpa, quienes elogiaron su contenido.

A solicitud de Sarmiento Alarcón el proyecto de ley fue puesto entonces a consideración de una Comisión especial integrada por los representantes Eduardo Fernández Botero, Miguel Durán Durán, y Pedro Claver Aguirre, con cuyo informe aprobatorio se cerró el segundo debate<sup>800</sup>. Posteriormente el proyecto fue aprobado en tercer debate el 5 de abril de 1937<sup>801</sup>.

#### 4.2.3 Primer trámite en el Senado

Entre tanto, en el Senado el informe había recibido primer debate los días 1º y 2 de febrero de 1937<sup>802</sup>, tras lo cual fue recibido para su estudio por la Comisión V de dicha corporación, que se encontraba encargada de asuntos relacionados con legislación sobre el trabajo, cuestiones sociales y legislación<sup>803</sup>, siendo sus miembros los senadores Juan Samper Sordo, César Balcázar, Gerardo Molina, Francisco Vizcaíno, Gustavo Hernández Rodríguez, Roberto Durán Alvira, y Carlos Uribe Echeverri<sup>804</sup>.

El informe de esta Comisión comenzaba señalando que “la preocupación primordial, la mayor y de más amplia trascendencia que ha de preocupar a los legisladores de una nación, ha ser forzosamente la que se enderece a la formación de ciudadanos sanos y fuertes, física y mentalmente”<sup>805</sup>. Se argumentaba que para que un colombiano gozara de buena salud debía procurarse que desde el vientre materno contara con las mejores condiciones de vida, pues en el caso contrario de seguro crecería con mayor propensión a causar ingentes gastos

<sup>800</sup> *Anales de la Cámara*, No.96. Bogotá, viernes 13 de noviembre de 1936, p.1375; *Anales de la Cámara*, No.98. Bogotá, lunes 15 de noviembre de 1936, p.1408; *Anales del Senado*, No.3. Bogotá, miércoles 3 de febrero de 1937, p.15

<sup>801</sup> *Anales de la Cámara*, No.40. Bogotá, martes 6 de abril de 1937, p.469; *Anales de la Cámara*, No.41. Bogotá, miércoles 7 de abril de 1937, p.474

<sup>802</sup> *Anales del Senado*, No.3. Bogotá, miércoles 3 de febrero de 1937, p.15

<sup>803</sup> *Anales del Senado*, No.1. Bogotá, lunes 1 de febrero de 1937, p.1; *Anales del Senado*, No.2. Bogotá, martes 2 de febrero de 1937, p.9

<sup>804</sup> *Anales del Senado*, No.34. Bogotá, jueves 18 de marzo de 1937, p.409-410; *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048

<sup>805</sup> *Anales del Senado*, No.34. Bogotá, jueves 18 de marzo de 1937, p.409-410

tanto a su familia como al Estado en la tentativa de velar por su salud. Extendiéndose sobre este particular el informe apuntaba:

Sabido es aún por los legos en la materia, que no solamente las condiciones antihigiénicas en que la madre se ve obligada a vivir envenenan el organismo del hijo futuro, sino que los esfuerzos físicos, las posiciones forzadas, el agotamiento de las energías vitales que varios trabajos exigen de la madre, son parte de las deformidades o defectos físicos de los hijos.[...]

En toda sociedad cristiana y civilizada, la mujer ha de tener derecho a las mejores consideraciones y al máximo respeto cuando es madre, tanto antes como después del alumbramiento, porque es ella el laboratorio de la formación de la patria futura, porque está llenando la misión más noble y digna. Abandonarla en los momentos en que llena su más alto cometido, repugna a los más elementales sentimientos de humanidad, contra las conveniencias colectivas, quebranta los intereses de la nación<sup>806</sup>.

Consideraban los senadores de la Comisión V que no resultaba excesivo exigir a las personas o entidades que tuvieran mujeres a su servicio, que se les concediera licencia remunerada para dar a luz, con conservación de su puesto de trabajo, y 15 minutos cada tres horas para menesteres de lactancia. Pensaban además, que los artículos que constituían el proyecto, tal como habían sido redactados en la Cámara de Representantes eran adecuados en su totalidad, puesto que, según decían, se apoyaban

en las mismas razones que nos mueven a acoger el proyecto en general, a considerarlo necesario dentro del plan de realizaciones del partido liberal, que recomienda y sustenta la protección a las personas carentes de medios de fortuna, y su apoyo y mejoramiento en todo aquello que no afecte la economía nacional, es decir, mismas fuentes que les suministran los medios de ganarse el sustento. Y no consideramos que lo contenido en el proyecto afecte apreciablemente a las entidades o personas sobre quienes recaen las correspondientes obligaciones; estimamos al contrario que no habrá ninguna que no las acepte con beneplácito. Y recomienda y sustenta también el partido liberal, cuanto tienda al mejoramiento de la raza, a la defensa de la maternidad, a la tutela del material humano, finalidades todas que el proyecto persigue<sup>807</sup>.

<sup>806</sup> *Anales del Senado*, No.34. Bogotá, jueves 18 de marzo de 1937, p.409-410

<sup>807</sup> *Anales del Senado*, No.34. Bogotá, jueves 18 de marzo de 1937, p.409-410

Observando los anteriores considerandos el 16 de marzo de 1937 la Comisión V del Senado modificó el artículo 1º del proyecto, aumentando de tres a ocho semanas de incapacidad el tiempo concedido a las mujeres que tuvieran que atender trabajo de parto, modificación que no fue acogida de manera unánime por el resto del Senado. En general el grueso de la corporación se mostró favorable al proyecto de ley, pero algunos de sus miembros, como por ejemplo el senador Alfonso Castro, manifestaron ciertas reservas sobre la prolongación del tiempo a otorgar como licencia. Aparte de estimar que en verdad se le prestaba un gran servicio al país, así como una concesión social que por entero se le debía al partido liberal, como médico que era a Castro le parecía muy importante brindar asistencia prenatal en vista de que determinadas enfermedades podrían prevenirse con una asistencia médica oportuna, quince o veinte días antes del parto, no obstante lo cual pensaba que otorgar cuatro semanas de licencia después del parto era ya excesivo dado que ello podría afectar la situación laboral<sup>808</sup>.

El proyecto fue sometido entonces a segundo debate en el Senado entre el 11 y el 17 de marzo de 1937<sup>809</sup>, circunstancia en la que se modificó el artículo 4º quedando finalmente en los siguientes términos: “la madre u obrera empleada durante la lactancia tendrá derecho a disponer de 15 ó 20 minutos cada 3 horas para amamantar a su hijo, salvo que un certificado médico establezca intervalo menor”<sup>810</sup>. La prolongación del lapso de tiempo que se había estipulado originalmente para amamantar a los recién nacidos se debió, en parte, a un pronunciamiento del senador Manuel F. Obregón en el sentido de que debería aumentarse en lo posible<sup>811</sup>.

Los demás artículos, incluyendo el que extendía el tiempo de licencia por maternidad a ocho semanas, fueron aprobados sin modificaciones, cerrándose así la discusión sobre la parte dispositiva. En cuanto al título el senador Juan Samper Sordo propuso que quedara “por la cual se protege la maternidad”, forma que adoptó finalmente.

---

<sup>808</sup> *Anales del Senado*, No.34. Bogotá, jueves 18 de marzo de 1937, p.411-412

<sup>809</sup> *Anales del Senado*, No.28. Bogotá, jueves 11 de marzo de 1937, p.329; véase además: *Anales del Senado*, No.29. Bogotá, viernes 12 de marzo de 1937, p.338; *Anales del Senado*, No.33. Bogotá, miércoles 17 de marzo de 1937, p.389

<sup>810</sup> *Anales del Senado*, No.33. Bogotá, miércoles 17 de marzo de 1937, p.389

<sup>811</sup> *Anales del Senado*, No.34. Bogotá, jueves 18 de marzo de 1937, p.412

El senador Maximiliano Grillo hizo constar entonces su voto negativo al proyecto, aduciendo que a su juicio, en lugar de favorecer a las mujeres trabajadoras, daría ocasión a que las empresas que hasta el momento las empleaban prescindieran de sus servicios a causa de las cargas que la ley les impondría. A esta constancia adhirió el senador Eduardo López Pumarejo<sup>812</sup>, reconocido miembro de la fracción de derecha del liberalismo que propugnaba por la primacía y la práctica de un liberalismo clásico, de corte individualista, en vez de un liberalismo dotado de carácter socializante.

El tercer debate fue dado entonces al proyecto con resultado aprobatorio, el 18 de marzo de 1937<sup>813</sup>. Aparte de las modificaciones ya anotadas puede decirse que en general, durante su curso en el Senado el proyecto sufrió modificaciones menores<sup>814</sup>.

Ha de apuntarse aquí al respecto, que no sólo en el caso del proyecto de ley “por el cual se protege la maternidad”, sino en todos aquellos casos de proyectos orientados no tanto a efectuar cambios estructurales o a propiciar una dura regulación estatal sobre puntos claves para el mantenimiento del status quo, sino simplemente a fomentar o estimular determinado aspecto de la vida nacional sin afectar grandemente dicho status, normalmente no se produjo un debate intenso, ni tampoco un gran despliegue informativo sobre el particular, transcurriendo su trámite de manera relativamente sosegada.

#### **4.2.4 La opinión del ejecutivo**

El proyecto fue estudiado luego por el ejecutivo en cabeza del presidente de la república Alfonso López Pumarejo y su ministro de industrias Alejandro Bernate, quienes mediante mensaje No. 380 del 14 de abril de 1937, le plantearon algunas objeciones consistentes básicamente en los siguientes puntos:

---

<sup>812</sup> *Anales del Senado*, No.28. Bogotá, jueves 11 de marzo de 1937, p.329; *Anales del Senado*, No.29. Bogotá, viernes 12 de marzo de 1937, p.338; *Anales del Senado*, No.33. Bogotá, miércoles 17 de marzo de 1937, p.389

<sup>813</sup> *Anales de la Cámara*, No.35. Bogotá, lunes 29 de marzo de 1937, p.413

<sup>814</sup> *Anales de la Cámara*, No.41. Bogotá, miércoles 7 de abril de 1937, p.477

1. Dado que mediante la ley 129 de 1931 el Estado colombiano había aprobado varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en el año de 1919, las disposiciones en ella consagradas deberían guardar congruencia con el proyecto de ley orientado a la protección de la maternidad. En los hechos tal cosa no sucedía, pues mientras en el artículo 3º de la primera ley -referido al trabajo femenino antes y después del parto- se concedían seis semanas de descanso remunerado a la mujer trabajadora que diera a luz, en el proyecto de ley sobre protección a la maternidad que había sido aprobado por la Cámara baja apenas se otorgaban tres semanas<sup>815</sup>.

2. Mientras en el convenio adoptado mediante la ley 129 de 1931, el Estado debía apersonarse de cancelar el monto de dinero a que hubiera lugar por concepto de la incapacidad para laborar correspondiente a cada madre trabajadora que diera a luz, en el proyecto de ley sobre protección a la maternidad dicha suma no recaía en el fisco nacional sino en el patrón. En opinión del ejecutivo, dado que ese tipo de cargas eventualmente podría desestimular la contratación de mujeres no debería imponerse a los patronos, en vez de lo cual la alternativa más conveniente consistiría en trazar de una vez por todas la eventual creación de un gran proyecto de seguridad social regentado por el Estado, caso en el cual una de las funciones del nuevo organismo sería la de proveer las indemnizaciones pertinentes a las madres trabajadoras mediante el sistema de prestaciones. De esa manera, pensaba el ejecutivo, se lograría un verdadero avance en cuanto a garantías sociales, al tiempo que se contribuiría de veras a la puesta del país a tono con las exigencias planteadas por los nuevos tiempos<sup>816</sup>.

---

<sup>815</sup> *Anales de la Cámara*, No.52. Bogotá, martes 20 de abril de 1937, P.582-583; *Anales del Senado*, No.136. Bogotá, jueves 3 de marzo de 1938, P.1691-1692; *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048

<sup>816</sup> *Anales de la Cámara*, No.52. Bogotá, martes 20 de abril de 1937, p.582-583; *Anales del Senado*, No.136. Bogotá, jueves 3 de marzo de 1938, p.1691; *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048. Algunos años más tarde la iniciativa de instaurar el seguro social obligatorio -y el Instituto de Seguros Sociales que lo administraría-, se convertiría en una realidad durante la segunda administración de López Pumarejo, luego de haberse debatido el tema en el Congreso durante 1945 y de haber tomado forma final en la ley 90 de 1946 que fue sancionada por el presidente Ospina Pérez. Rodríguez, Gustavo Humberto. "Segunda administración de López Pumarejo", en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, P.379,391

#### 4.2.5 Retorno del proyecto a la Cámara de Representantes

A solicitud del ejecutivo, y también del representante Sarmiento Alarcón, se conformó entonces una Comisión especial que procedió a analizar las anteriores consideraciones. Dicha comisión estaba integrada por los representantes Alfonso Orozco y Darío Hernández -en calidad de designados de la Comisión VII de la Cámara baja-, y por Miguel Durán Durán, Darío Hernández Bautista, y Simón Baena Calvo -como miembros de la Comisión XII de la misma corporación, encargada, entre otros, de los temas relacionados con las relaciones exteriores-. El análisis resultante cimentaba su validez en dos puntos básicos: 1º) la organización interna de la Cámara procuraba reunir a los expertos en las diversas temáticas a tratar, por lo cual la idoneidad de los pronunciamientos –en este caso sobre protección a la maternidad- se daba por sobrentendida; y 2º) que era claramente una obligación del legislador efectuar análisis puntuales sobre los tratados suscritos por el Estado colombiano<sup>817</sup>.

Justificando de esa manera el examen que abordaba, esta comisión evidenció preocupación por el hecho de que, a pesar de que la ley 129 de 1931 hubiera aprobado veintisiete convenciones protectoras de beneficios de tipo social, la mayor parte de ellas sólo se estuviera cumpliendo en escasa medida<sup>818</sup>, -apreciación con la que se mostró enteramente de acuerdo la Comisión V del Senado-<sup>819</sup>. Entre dichas convenciones se contaban las referidas a accidentes de trabajo, al desempleo, al seguro contra la enfermedad de los trabajadores de la industria, el comercio y la agricultura; la concerniente al trabajo nocturno de las mujeres, y la referente al trabajo de las mujeres antes y después del parto<sup>820</sup>.

Luego de examinar las estadísticas anuales de mortalidad de menores atribuibles al esfuerzo materno antes del parto y a la imposibilidad de alimentar adecuadamente a los recién nacidos, la Comisión especial de la Cámara baja se mostró favorable al retiro temporal de la

<sup>817</sup> *Anales de la Cámara*, suplemento. Bogotá, sábado 8 de mayo de 1937, p.411-412

<sup>818</sup> *Anales de la Cámara*, No.52. Bogotá, martes 20 de abril de 1937, P.583-584; véase además: *Anales de la Cámara*, suplemento. Bogotá, sábado 8 de mayo de 1937, p.411-412

<sup>819</sup> *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048

<sup>820</sup> *Anales de la Cámara*, No.52. Bogotá, martes 20 de abril de 1937, p.583-584; *Anales de la Cámara*, suplemento. Bogotá, sábado 8 de mayo de 1937, p.411-412

madre trabajadora de su puesto de labor. Para la adopción de esta determinación también se tomaron en cuenta las posiciones que con respecto al tema habían asumido diversas conferencias internacionales. Reconociendo parcialmente las sugerencias del ejecutivo, la Comisión especial recomendó entonces la conformación de cajas de seguro social con el cometido expreso de brindar protección a la maternidad, las cuales se sostendrían con cuotas aportadas por los obreros, los patronos, y ocasionalmente con dineros del Estado.

En opinión de esta Comisión, aunque en cuanto al aspecto formal ciertamente existían diferencias entre las convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y el proyecto de ley para la protección de la maternidad en Colombia, en ambos casos el espíritu era esencialmente el mismo. Así por ejemplo, si bien con respecto a las convenciones el proyecto de ley contemplaba un menor número de semanas -que los patronos se encontraban en la obligación de conceder para que las madres tuvieran la oportunidad de dedicarse al cuidado de sus hijos después del parto-, la reducción de dichas semanas de doce a ocho era, para el momento, un hecho cumplido también en varios países de Europa. No consideraba la Comisión, de otra parte, que una vez aprobado el proyecto de ley fuera a constituir un desestímulo para la contratación de mujeres, dado que en otros países la experiencia así lo había demostrado<sup>821</sup>.

De ese modo tácitamente la Comisión declaraba infundadas las objeciones manifestadas por el ejecutivo con respecto al proyecto de ley, declaratoria cuya manifestación expresa –y no simplemente implícita- fue reclamada por un sector de representantes, originando algunos enfrentamientos entre miembros de la Cámara baja cercanos al gobierno y un grupo de parlamentarios de la misma corporación que no le era tan incondicional al ejecutivo.

---

<sup>821</sup> *Anales de la Cámara*, No.52. Bogotá, martes 20 de abril de 1937, p.583-584

#### 4.2.6 Nuevas apreciaciones en el Senado

La Comisión V del Senado planteaba entre tanto que, aunque las convenciones internacionales ponían en manos del Estado -y no de los patronos- los gastos generados por las licencias de maternidad, en cada país la autoridad competente –que en el caso colombiano era el Congreso de la República-, contaba con la autonomía necesaria para determinar quien habría de sufragar dichos gastos, así como el modo exacto en que debería funcionar el sistema de protección a la mujer embarazada.

Para los senadores que integraban esta Comisión era claro de otra parte que por el momento las condiciones del país no permitían la instauración de un gran sistema de seguridad social, ni la creación de nuevos impuestos para el efecto, así como tampoco la destinación de parte del presupuesto existente para brindar con dineros estatales la protección requerida por la mujer trabajadora, según era el deseo del gobierno<sup>822</sup>.

Así, en las sesiones del Senado de los días 21, 22 y 25 de abril de 1937, luego de efectuar una votación secreta que tuvo como resultado sesenta y dos votos contra siete<sup>823</sup>, se declararon infundadas las objeciones presentadas por el ejecutivo con respecto al proyecto. El mismo resultado sería convalidado posteriormente por una nueva votación en el Senado<sup>824</sup>.

#### 4.2.7 Trámite final en la Cámara y fracaso temporal de las pretensiones del gobierno

Del mismo modo que en el Senado, desde comienzos del mes de marzo también en la Cámara baja se habían declarado infundadas las objeciones interpuestas por el gobierno al proyecto de ley<sup>825</sup>. En ese contexto intervinieron en defensa de la forma que consideraban más adecuada para el proyecto representantes como Alfonso Orozco y Jorge Eliécer Gaitán, dejando constancia de que por lo general el ejecutivo se pronunciaba en desacuerdo con las

---

<sup>822</sup> *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048

<sup>823</sup> *Anales del Senado*, No.136. Bogotá, jueves 3 de marzo de 1938, p.1691-1692

<sup>824</sup> *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048

<sup>825</sup> *Anales del Senado*, No.136. Bogotá, jueves 3 de marzo de 1938, p.1691-1692

iniciativas por ellos presentadas<sup>826</sup>. De hecho en varias ocasiones el representante Orozco se manifestó extrañado por la repetida declaración de impugnaciones a su proyecto por parte del ejecutivo, cuando, según decía, como se había demostrado hasta la saciedad en el transcurso de los debates, existía una urgente necesidad de legislar sobre la materia como ya se había hecho en varios países extranjeros<sup>827</sup>. No apuntaba sin embargo Orozco que el deseo del gobierno de crear un gran sistema de seguridad social, -enfocado no solamente a la atención de la maternidad sino a la amplia gama de las necesidades sociales más sentidas-, superaba con mucho, en cuanto alcance y perspectivas, a su proyecto.

Prefería insistir Orozco, más bien, en que el poder ejecutivo no contaba con los elementos de juicio necesarios para abordar el tema, por lo cual resultaba apenas lógico que no dimensionara el problema con sus características auténticas. La muestra más fehaciente de que en el ejecutivo no existía un verdadero conocimiento sobre la materia estribaba, para Orozco, en el desconocimiento -en el terreno práctico- de los tratados internacionales referidos a la maternidad hasta entonces suscritos por Colombia.

Resaltaba Orozco que la estructura estatal difería en cada uno de los países que habían firmado tales tratados, por lo que se hacía necesario adaptarlos a la situación particular de cada país, apreciación esta que recibió el respaldo resuelto de parte de la Comisión V del Senado<sup>828</sup>. De otra parte, para el representante Orozco, dadas las condiciones de estrechez económica del fisco nacional, cargarle los costos generados por las licencias de maternidad resultaba a todas luces inoportuno<sup>829</sup>.

#### **4.2.8 El proyecto se convierte en ley**

A instancias de los representantes Alfonso Orozco y Jorge Eliécer Gaitán para estudio del proyecto de ley se conformó entonces una Comisión especial integrada por miembros de la Comisión VI de la Cámara baja, -encargada de los temas referentes a cuestiones obreras y

---

<sup>826</sup> *Anales de la Cámara*, No.54. Bogotá, jueves 22 de abril de 1937, p.594-595

<sup>827</sup> *Anales de la Cámara*, No.55. Bogotá, viernes 23 de abril de 1937, p.602-603

<sup>828</sup> *Anales del Senado*, No.165. Bogotá, viernes 8 de abril de 1938, p.2047-2048

<sup>829</sup> *Anales de la Cámara*, suplemento. Bogotá, sábado 8 de mayo de 1937, p.411-412

asuntos sociales-, además de algunos representantes pertenecientes a la Comisión VII, - encargada, como se ha anotado más arriba, de de los temas de educación pública, asistencia pública e higiene-. Aparte de la pertinencia del proyecto de ley “por el cual se protege la maternidad”, esta misma comisión estudió otros dos presentados por los representantes Guillermo Nannetti y Ernesto Muñoz Cano, titulados, respectivamente, “sobre protección a la mujer que trabaja” y “por el cual se dictan algunas disposiciones relacionadas con el trabajo de la mujer”<sup>830</sup>.

La Comisión especial designada por la Cámara de Representantes encontró que las ideas esenciales de estos dos últimos proyectos se encontraban ya contenidas en el primero, razón por la cual se pronunciaron favorablemente para que este fuera aprobado y obtuviera la calidad de ley. Adicionalmente, considerando que para febrero de 1938 -esto es, más de un año y medio después de haber comenzado a cursar en el Congreso- entre los tres proyectos únicamente el titulado “por el cual se protege la maternidad” había alcanzado a recibir los seis debates reglamentarios en ambas cámaras, se recomendó su adopción como ley de la república<sup>831</sup>.

A manera de compendio general de las disposiciones que finalmente se adoptaron mediante la expedición de esta ley pueden enumerarse, entre las más relevantes, las siguientes:

- Protección por parte del Estado a toda mujer en embarazo, que trabaje en oficinas o empresas, otorgándole en la época del parto una licencia de 8 semanas remuneradas. En cuanto al número de semanas concedidas se impuso la voluntad de la Comisión V del Senado que estudió el caso.
- Impedimento para despedir de su trabajo a una empleada u obrera tomando como motivo su embarazo o lactancia. Si por causa del embarazo llegare a enfermar habrá de conservársele su puesto de labor.
- El despido sin probada causa justificatoria dentro de los tres meses anteriores o posteriores al parto, sin tener en cuenta las indemnizaciones a que dicha circunstancia

---

<sup>830</sup> *Anales de la Cámara*, No.21. Bogotá, viernes 25 de febrero de 1938, p.197-200

<sup>831</sup> *Anales de la Cámara*, No.21. Bogotá, viernes 25 de febrero de 1938, p.197-200

pudiera dar lugar según se hubiera preestablecido en el respectivo contrato, otorga a toda mujer trabajadora el derecho al pago del salario correspondiente a 90 días.

- Las obreras contratadas a destajo o por contrato tienen los mismos derechos reconocidos por la presente ley, tomando como base la remuneración correspondiente a un mes.
- La obrera o empleada que presente un aborto o un parto prematuro tiene derecho a que se le reconozcan dos semanas de incapacidad, y hasta 4 semanas si su estado es grave.
- Se prohíbe contratar a mujeres en empleos insalubres o peligrosos, en aquellos que representen un gran esfuerzo, o en trabajos nocturnos que se prolonguen más de 5 horas<sup>832</sup>.

Con el número 53 la ley “por la cual se protege la maternidad” entró en vigor el 22 de abril de 1938, siendo publicada en el *Diario oficial* el 29 de abril siguiente, en *Anales de la cámara* el 6 de mayo, y en *Anales del Senado* el día 7 de ese mismo mes y año<sup>833</sup>.

---

<sup>832</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p.60-61

<sup>833</sup> *Diario oficial*, No.23764. Bogotá, 29 de abril de 1938; *Anales de la Cámara*, No.71. Bogotá, viernes 6 de mayo de 1938, p.877; *Anales del Senado*, No.182. Bogotá, sábado 7 de mayo de 1938, p.2243

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1 Una primera consideración

Uno de los retos para la Ciencia política hace referencia al tratamiento analítico de los conceptos de poder político, legalidad y legitimidad. Como ha podido observarse, en el contexto de la discusión sobre las incidencias de la República liberal los procesos de consolidación del poder político, orientados bien por una élite política, o bien por una burocracia que representaba un sector emergente de las clases sociales, utilizaron la legalidad, entendiéndose la normatividad y la aplicación de las leyes como fundamento de la legitimidad.

Sin duda este problema expresa, dentro de la tensión entre derecho y política<sup>834</sup>, uno de los puntos de análisis esenciales para el investigador de la política. Tal dimensión se ha resaltado aquí a partir del examen más o menos detenido de la legislación producida durante la época del advenimiento del liberalismo contemporáneo en la Colombia del siglo XX, que caracterizado por un corte socializante, se apresuró a utilizar el derecho como instrumento para afianzar el poder político mediante la transformación de la figura del Estado, al tiempo que de paso procuraba conformar una idea de la nacionalidad efectiva en términos de la tramitación de las lealtades, las obligaciones y las creencias de los ciudadanos que iban emergiendo al calor de los cambios socio-económicos de las décadas de 1930 y 1940.

Como se ha expuesto la transformación jurídico-institucional operada en Colombia durante los años de la República liberal fue producto de una intencionalidad política precisa, consistente en reformar la institucionalidad de manera que en lo sucesivo permitiera la

---

<sup>834</sup> Véase: Bobbio, Norberto, y, Michelangelo Bovero. *Orígenes y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985, introducción, p.22

configuración de una nación viable y moderna<sup>835</sup>. Tal transformación estuvo sustentada básicamente en el paradigma teórico de la modernización, y en la aplicación práctica de una modalidad técnico-operativa determinada: el intervencionismo de Estado. Para ello fue necesario sin embargo que la intencionalidad política aludida se plasmara, inicialmente, en la norma, esto es, en la legislación que actuó a manera de mediadora insalvable de todo el proceso. Determinar con certeza los efectos de la ley sobre el terreno de los hechos y las realizaciones requiere, hoy por hoy, de un estudio empírico de enormes proporciones que el presente trabajo deja esbozado.

## **5.2 Una invitación a profundizar en la realización de estudios académicos enfocados a la comprensión del Estado, pero también de los diversos problemas puntuales que de allí se desprenden**

Las investigaciones sobre Ciencia política en América latina y en Colombia se han centrado con frecuencia en la detección de problemas básicos de la política, ubicando como objeto fundamental la transformación del Estado y los problemas que de allí se derivan, caso éste el de la cuestión de la nación.

Una de las sugerencias planteadas por el presente trabajo en esa línea de reflexión es precisamente la exploración de la dimensión política de los problemas inherentes al intervencionismo de Estado en lo público, pero sin restringir el tema al análisis de las decisiones políticas dentro de la trama de los instrumentos legales –en particular los de la normatividad jurídica-, sino haciendo referencia además al alcance que dichas disposiciones normativas tienen para lo público al considerar la cuestión de la ciudadanía.

En otras palabras: puede decirse que, en términos generales, los estudios académicos han patentizado ciertamente un empeño orientado por auscultar las grandes tendencias de cambio social presentes en la acción del Estado como eje articulador de los órdenes sociales, pero, la manera en que esa línea concreta de reflexión ha ido profundizando en la comprensión de formas más específicas de lo social debería trabajarse con mayor

---

<sup>835</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p.12; Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987, p.284

intensidad desde la Ciencia política. Según lo ha plantado el presente trabajo, entre otros frentes que son de la entera competencia de esa rama del saber, esto podría hacerse, por ejemplo, enfocándose al estudio de la ciudadanía, y tanto con referencia a la esfera del discurso como con relación a la esfera de la acción. Tal esfuerzo proporcionaría de seguro interesantes claves para una mejor comprensión de la problemática política, máxime en un caso tan entrecruzado por variables diversas como el colombiano.

En ese sentido algunos autores han insistido ya en la revisión de las tensiones entre el Estado interventor y la ciudadanía, señalando, palabras más, palabras menos, que de los procesos de modernización encauzados por el Estado no se ha derivado una fluida transformación de las sociedades latinoamericanas, ya que en ese marco han aparecido contradicciones y resistencias al cambio con respecto al mundo de la ciudadanía, mismas sobre las que en último término descansa la posibilidad de la intervención estatal, expresándose así una singular dimensión del problema del mundo de lo público<sup>836</sup>.

### **5.3 La limitación de los estudios académicos particularmente referidos a la modernización por la vía del intervencionismo de Estado en Colombia y la relevancia del trabajo empírico para una mayor claridad sobre la materia**

Al revisar la producción básica de carácter histórico dedicada al tema de la modernización por la vía del intervencionismo de Estado en la Colombia de los años de la República liberal, salta a la vista que esta tiende a concentrarse sobre el núcleo temático de las transformaciones político-sociales, en desmedro de un más detallado -y merecido- examen de los núcleos temáticos constituidos por las transformaciones del orden institucional público, las transformaciones correspondientes al manejo de las relaciones internacionales, y las transformaciones relativas al ámbito económico.

Sobre todo en cuanto a esta última esfera -la consagrada a las transformaciones de carácter económico-, es notoria la falta de una mayor profundidad en el abordaje de diversos tópicos relacionados con ella, tales como los de la integración territorial y el control administrativo-fiscal, además de la dinamización económica propiamente dicha. Por constituir puntos

---

<sup>836</sup> Véase: Rabotnikof, Nora. “El espacio público: variaciones en torno a un concepto”, en: *La tenacidad de la política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p.52

fundamentales para cualquier acercamiento reflexivo que se centre en el binomio sociedad-Estado, materias como esas demandan una mayor atención de parte de los historiadores, sociólogos y politólogos, quienes aunque innegablemente han aportado hasta ahora valiosos elementos para la reflexión, no han alcanzado a ilustrar de manera suficiente la evolución de dichas materias a partir del trabajo empírico. En su calidad de puntos obligados de partida, de puntales básicos de la teoría orientada a pensar al Estado como organizador de la sociedad y a ésta en su continuo intercambio con el Estado, tales materias deberían ser objeto, pues, de una mayor atención desde la reflexión histórica, sociológica y política.

#### **5.4 El problema de la consolidación del Estado y la nación**

Todo indica que los problemas políticos en la Colombia contemporánea han respondido, en buena medida y entre otros factores, a una manifiesta incoherencia en los procesos de consolidación del Estado con respecto a la consolidación de la nación, categorías históricas fundamentales para la política.

Dada la tendencia de las élites a instrumentalizar al Estado preferentemente en términos de modernización –y no de modernidad-, históricamente no se le prestado una suficiente atención a esferas que podrían resultar tan significativas como la modernización con miras a la convergencia complementaria de los referentes socio-históricos nación y Estado. Es decir, en la concepción estructurada por las élites acerca de la nación y del Estado ha tendido a privilegiarse la creación de infraestructura y de un mercado interno<sup>837</sup>, al tiempo que se le ha concedido un menor perfil a aquellos factores relacionados con la construcción de una auténtica identidad nacional y con el otorgamiento de derechos de plena ciudadanía.

Tal situación puede encontrarse relacionada, de otra parte, con la conformación del Estado y la nación a partir de representaciones y símbolos, pues desde el siglo XIX ambas categorías han sido apreciadas en los imaginarios colectivos al calor de las influencias

---

<sup>837</sup> Véase: Torres Rivas, Edelberto. “La nación: problemas históricos y teóricos”, en: Lechner, Norbert (Comp.). *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI, 1981, p.104

culturales e intelectuales ejercidas por la política europea y norteamericana<sup>838</sup>. Este hecho determinó que las élites latinoamericanas imaginaran -y desearan poner en funcionamiento- un tipo de sociedad “moderna” que iba en contravía de una auténtica modernidad, y que en la experiencia histórica más bien se ha encontrado incrustada en relaciones sociales tradicionales evidentemente premodernas<sup>839</sup>.

A pesar de esto no puede desconocerse aquí que a partir del período de la República liberal los derechos de ciudadanía comenzaron a ser considerados con seriedad, lo que constituyó una primera estimación de las masas como miembros del corpus político. De hecho puede decirse que la República liberal intentó cerrar la brecha entre las categorías históricas constituidas por el Estado y la nación, con consecuencias sociales signadas por un notable cambio social, que sin embargo, conservó como entorno, esto es, a modo de telón de fondo, una gran modernización carente de un grado comparable de modernidad<sup>840</sup>. Este planteamiento se relaciona con la apreciación efectuada por María Teresa Uribe de H. al aludir a “los desencuentros” y “los destiempos”, expresiones que emplea para reflexionar acerca de los problemas políticos suscitados por la conformación del Estado y la nación. Según se colige de sus observaciones, en América latina y en Colombia el legado del siglo XIX hubo de repercutir necesariamente sobre las condiciones sociales posteriores, las cuales, pensando en el caso que concentra el interés del presente trabajo, jugaron un papel determinante para la aplicación del intervencionismo de Estado en Colombia durante las décadas de 1930 y 1940<sup>841</sup>.

---

<sup>838</sup> Véase: Romero, José Luis. *Situaciones e ideologías en América Latina*. Medellín, Universidad de Antioquia, 2001, p.15

<sup>839</sup> Véase: Guerra, Françoise Xavier. *Modernidad e independencia en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.91; Rouquie, Alain. *Extremo occidente: introducción a América Latina*. Buenos Aires, Emecé Editores S.A., 1991, p.76-80,86-90

<sup>840</sup> Véase: Corredor Martínez, Consuelo. *Los límites de la modernización*. Santafé de Bogotá, CINEP, Ediciones Antropos, 1992, p.35-67

<sup>841</sup> Véase: Uribe de H., María Teresa. *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín, Corporación Región, 2001, p.19-36

### **5.5 El tipo de intervencionismo aplicado en Colombia durante los años de la República liberal, su forma, contenido y alcance**

Puede decirse que se trató de un intervencionismo de Estado que privilegió el desarrollo de un proceso de modernización sobre otro proceso de avance de la modernidad, aunque resulta innegable que en el accionar estatal se observa ciertamente la presencia de una política social definida. Con todo, la preeminencia del Estado orientado a garantizar las bases necesarias para actuar como “palanca del desarrollo” es clara con respecto al Estado interesado en la aplicación de la política social.

Quizás uno de los principales aportes del presente trabajo estribe en el llamado de atención que efectúa con respecto a la necesidad de matizar un tanto la percepción general que hasta ahora ha prevalecido sobre la modernización por la vía del intervencionismo de Estado. Conclusiones establecidas a partir de amplias caracterizaciones más no sobre el resultado de detenidos trabajos empíricos referidos a ámbitos específicos, han actuado ocasionalmente como nociones básicas y directrices prácticamente ineludibles sobre la generalidad inherente a la materia. No obstante el detallado trabajo empírico en que dichas nociones deberían fundarse no madura aún, y en cuanto a ciertas dimensiones apenas si se inicia, aseveración que viene al caso si se piensa, por ejemplo, en el desarrollo económico-tecnológico generado a partir de la ejecución del proyecto de integración socio-territorial nacional impulsado por el Estado durante la República liberal.

Si bien con respecto a los ejes temáticos aquí trabajados el Estado no consiguió construir herramientas jurídicas para encauzar y regular el proceso de modernización en un grado del ciento por ciento, por lo menos alcanzó a dar pasos iniciales de indudable importancia en ese sentido. Tanto así que pudo trascender –parcialmente, es cierto- del plano de la modernización para incursionar en el plano de la modernidad, esbozando las condiciones ideales para la modificación de unas costumbres políticas hasta entonces ancladas en el esquema de la dependencia personal de corte tradicional, y propiciando el entorno institucional adecuado para el advenimiento de un nuevo tipo de ciudadanía social –superadora de la ciudadanía fundamentada en derechos civiles y políticos–.

Aunque no se haya tratado entonces de una modernidad “clásica” resulta evidente que durante el período en que se centra el presente trabajo se dieron pasos importantes hacia una modernidad singular en sus rasgos pero que de todos modos resultaba tanto novedosa como innovadora en el medio colombiano. No sería correcto por tanto afirmar –como ocasionalmente lo han hecho algunos autores- que con respecto a la construcción de la modernidad nada funcionó en el contexto propiciado por la República liberal, sino mas bien que se trató de una modernidad que comenzó a establecerse adaptándose a las condiciones ofrecidas por el medio, dado que carecía de las mismas posibilidades que para su desarrollo había brindado en su momento el entorno europeo.

### **5.6 El indudable avance de la modernización pero la escasa o nula transformación de las costumbres políticas**

Quienes identificaban en la aplicación del intervencionismo de Estado un atentado contra el status quo que deseaban preservar intacto, asumieron tal postura sin ambages y con mayor uniformidad que la adoptada, por su parte por los defensores de las reformas. Esto fue así no sólo mientras López Pumarejo ocupó la presidencia por vez primera, sino durante el decurso completo de la República liberal. En efecto, en diversas ocasiones el ejecutivo liberal de turno se vio precisado a enfrentar solo los ataques contra las reformas que se proponía sacar adelante, en tanto que en otras oportunidades contó con el relativo respaldo del poder legislativo, y en otras más con su respaldo total.

En diversos momentos el poder legislativo y el ejecutivo liberal fueron atacados simultáneamente por los enemigos de las reformas como si se tratara de un único oponente, cuando en realidad, como se ha visto, entre ambos podían existir serias diferencias<sup>842</sup>, e igual, en otras tantas ocasiones ambos poderes impulsaron de mancomún algunas tentativas transformadoras cuando en apariencia no existían las condiciones propicias para un accionar conjunto<sup>843</sup>.

---

<sup>842</sup> Tirado Mejía, Álvaro. “López Pumarejo: la Revolución en marcha”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989, p.341.

<sup>843</sup> Véase: Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos...* Op. cit., p.109

Otras veces, limando hábilmente asperezas con el bando contrario a las reformas, el gobierno liberal de turno fue capaz de sacar adelante propuestas de indudable corte modernizador e incluso modernizante<sup>844</sup>. Esto sucedió por ejemplo en 1931 cuando el Congreso era aún conservador. También se dieron situaciones en las que el liberalismo se vio precisado a aceptar el apoyo ofrecido por disidencias conservadoras para conseguir imponerse -o al menos contrapesar suficientemente- al oficialismo conservador presente en el Congreso, tal como ocurrió en 1934 cuando los liberales que eran mayoría en la Cámara -mas no en el Senado- hubieron de aceptar los votos de Román Gómez y sus seguidores para equilibrar las fuerzas<sup>845</sup>.

Indudablemente esta clase de manejos, casi siempre con objetivos específicos de corto plazo dificultaron en extremo la construcción de posiciones ideológico-doctrinarias estructurales, que se correspondieran con un proyecto ideológico orientado al planteamiento de tentativas de Estado de larga duración en términos de la modernidad política -y no simplemente de adelanto de iniciativas impulsoras de la administración pública-. Del mismo modo tampoco se facilitó la consecución de acuerdos de fondo, superadores de las acostumbradas alianzas efímeras que suelen depender de intereses privados y personales<sup>846</sup>.

### **5.7 Propiedad versus derechos sociales**

Dado que las diferencias de clase surgen no de la ley ni de la costumbre social sino de la interacción de factores relacionados con las instituciones de la propiedad, la educación y la estructura de la economía nacional, la modificación de dichos factores -o de su tradicional funcionamiento- fue vista como atentatoria contra el status quo, dando origen a profundos conflictos políticos. En otras palabras: todo apunta a que la desigualdad social habría sido percibida por los círculos detentadores del poder como “necesaria y útil”, porque proporcionaba “incentivos para el esfuerzo” y estructuraba “la distribución del poder”<sup>847</sup>.

---

<sup>844</sup> Ibid., p.188

<sup>845</sup> Ibid., p.266; véase además: Tirado Mejía, Álvaro. “López...”. Op. cit., p.308

<sup>846</sup> Véase: Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación*. Bogotá, Siglo XXI, 1988, p.356

<sup>847</sup> Véase: Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p.39

En el caso que intenta ilustrar el presente trabajo fueron precisamente factores como la propiedad, la educación y la estructura de la economía nacional los que se encontraron abocados a una transformación a partir de la intervención estatal, la cual, en efecto, planteó los pasos iniciales de una nueva distribución del poder. Esto en el sentido de que, desde el Estado se alcanzaron por lo menos a esbozar novedosas herramientas jurídicas para dirigir, regular, y normatizar las modificaciones económicas y político-sociales necesarias para la transformación del país. El cambio jurídico-institucional afectó de manera indudable, entre otros, los ejes temáticos de la integración territorial, el control administrativo-fiscal, la dinamización económica y la institucionalización del aspecto socio-laboral, patentizada esta última en una inusual atención al “mundo” de lo social y del trabajo.

El advenimiento de la plena ciudadanía en la Colombia de la época, o reconocimiento institucional de la ciudadanía social conllevó entonces la más férrea resistencia de parte de élites que tradicionalmente habían suplantado de manera parcial la función organizadora y reguladora del Estado, circunstancia que a todas luces constituye un punto de reflexión interesante para pensar al país con respecto a la muy compleja trama de variables de su situación presente.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA\*

### FUENTES PRIMARIAS

#### Prensa

*Anales de la Cámara.* Bogotá, 1935-1938.

*Anales del Senado.* Bogotá, 1936-1938.

*Diario Oficial.* Bogotá, 1933, 1938.

#### Fuentes documentales publicadas

Congreso de la República. *Acto legislativo y leyes de 1944.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1945.

\_\_\_\_\_. *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo año.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937.

\_\_\_\_\_. *Acto legislativo y leyes, sesiones extraordinarias, enero a febrero de 1943.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1944.

\_\_\_\_\_. *Actos legislativos y leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1941.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935.* Medellín, Imprenta Oficial, 1936.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936.* Medellín, Imprenta Oficial, 1937.

---

\* Solamente se referencian aquí aquellas fuentes que se citan expresamente a lo largo del trabajo.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de enero a abril 1936*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1934 y en las extraordinarias de enero y febrero de 1935*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1935.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1937*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura del año de 1932, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1932.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias y extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943.

\_\_\_\_\_. *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931.

Contraloría General de la República. *Censo general de población 1938, departamento de Antioquia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940.

\_\_\_\_\_. *Geografía económica de Colombia: Antioquia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936.

\_\_\_\_\_. *Geografía económica de Colombia: Bolívar*. Bogotá, Editorial El gráfico, 1942.

\_\_\_\_\_. *Geografía económica de Colombia: Boyacá*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936.

\_\_\_\_\_. *Geografía económica de Colombia: Caldas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1936.

\_\_\_\_\_. *Geografía económica de Colombia: Tolima*. Bogotá, Editorial Santafé, 1946.

\_\_\_\_\_. *Primer censo industrial de Colombia, 1945*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1947.

Lopera Berrío, Joaquín. (Dir.) *Historia de las leyes legislatura de 1932*, Tomo 1-A. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939.

Monsalve, Diego. *Colombia cafetera*. Madrid, Artes gráficas, 1927.

República de Colombia. *Constitución política de la República de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937.

Uribe Aldana, Gustavo. *Antecedentes y otros documentos relacionados con la ley 10 de 1934, sobre empleados particulares*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1936.

## **Entrevistas**

Dra. Teresita Arias de Ojalvo, Profesora Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. Medellín, 1 de noviembre de 2002.

Dr. Mauricio Burgos, Magistrado del Tribunal Superior de Antioquia. Medellín, 21 de septiembre de 2002.

## FUENTES SECUNDARIAS

### Libros

- Beriain, Josexto. *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona, Anthropos, 1998.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Bobbio, Norberto, y, Michelangelo Bovero. *Orígenes y fundamentos del poder político*. México, Grijalbo, 1985.
- Corredor Martínez, Consuelo. *Los límites de la modernización*. Santafé de Bogotá, CINEP, Ediciones Antropos, 1992.
- Elias, Norbert. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Guerra, Francoise Xavier. *Modernidad e independencia en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX, 1914-1991*. Barcelona, Crítica, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Crítica, 2000.
- Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación*. Bogotá, Siglo XXI, 1988.
- Lowe, Donald. *Historia de la percepción burguesa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Malamud, Carlos. *América Latina, siglo XX la búsqueda de la democracia*. Madrid, Síntesis S.A., 1992.
- Marshall, T.H., y, Tom Bottomore. *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Vol. I. Bogotá, Tercer Mundo, 1987.
- Romero, José Luis. *Situaciones e ideologías en América Latina*. Medellín, Universidad de Antioquia, 2001.
- Rouquie, Alain. *Extremo occidente: introducción a América Latina*. Buenos Aires, Emecé Editores S.A., 1991.

Stone, Lawrence. *El pasado y el presente*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*. Bogotá, Procultura S.A.- Instituto Colombiano de Cultura, 1981.

Uribe de H., María Teresa. *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín, Corporación Región, 2001.

Uribe de H., María Teresa, y, Jesús María Álvarez. *Podere y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana, 1818-1850*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1987.

Weber, Max. *El político y el científico*. Barcelona, Altaya, 1995.

### **Artículos de libros y revistas**

Arciniegas, Germán. “Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno”, en: Tirado Mejía, Álvaro (Dir.). *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989.

\_\_\_\_\_. “Eduardo Santos”, en: Tirado Mejía, Álvaro (Dir.). *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989.

Aron, Raymond. “Introducción”, en: Weber, Max. *El político y el científico*. Barcelona, Altaya, 1995.

Arrubla Yepes, Mario. “Síntesis de historia política contemporánea”, en. *Colombia hoy, perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo, 1996.

Birnbaum, Pierre. “Nacionalismo a la francesa”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp) *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós, 1993.

Buendía, Hernando. “La hipótesis del almendrón”, en: *¿Para donde va Colombia?*. Bogotá, Tercer Mundo, 1999.

Delannoi, Gil. “La teoría de la nación y sus ambivalencias”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós, 1993.

Duverger, Maurice. “Noción de Ciencia política”, en: *Método de las ciencias sociales*. Ariel, Barcelona, 1976.

Jaffrelot, Christophe. “Los modelos explicativos del origen de las naciones y del nacionalismo. Revisión crítica”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). *Teorías del nacionalismo*. Barcelona, Paidós, 1993.

Latorre Rueda, Mario. “1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989.

Marcuse, Herbert. “La lucha contra el liberalismo en la concepción totalitaria del Estado”, en: *Cultura y sociedad*. Buenos Aires, Sur, 1969.

Moore, Robert. “Prefacio”, en: *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.

Rabotnikof, Nora. “El espacio público: variaciones en torno a un concepto”, en: *La tenacidad de la política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Renaut, Alain. “Lógicas de la nación”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós, 1993.

Rodríguez, Gustavo Humberto. “Segunda administración de López Pumarejo”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I. Bogotá, Planeta, 1989.

Sanabria, Pedro Elías. “Comentarios a la ley 100 de 1944”. s.l., s.e., s.f..

Smith, Anthony. “La ‘legitimación’ dualista, matriz del nacionalismo étnico”, en: Delannoi, Gil, y Taguieff, Pierre-André (Comp.). *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Paidós, 1993.

Tilly, Charles. “Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992”, en: *Historia social*, No.15, Madrid, 1993.

Tirado Mejía, Álvaro. “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”, en: *Colombia hoy, perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Tercer Mundo, 1996.

\_\_\_\_\_. “López Pumarejo: la Revolución en marcha”, en: Tirado Mejía, Alvaro. *Nueva Historia de Colombia*. Vol. I, Bogotá, Planeta, 1989.

Torres Rivas, Edelberto. “La nación: problemas históricos y teóricos”, en: Lechner, Norbert (Comp.). *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI, 1981.

## ANEXOS

### ANEXO A

#### **PRINCIPALES CARRETERAS, CARRETEABLES Y CAMINOS DE HERRADURA EXISTENTES EN LA ÉPOCA E INCLUIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE VÍAS**

Aparte de las mencionadas hasta este punto, entre las vías que por su importancia de primer orden merecieron ser incluidas en el Plan Nacional de Vías definido por ley 88 de 1931<sup>848</sup>, se encontraron las que a continuación se indica, señalando en cada caso la ley que decretó su respectiva inclusión:

#### **Ley 19 de 1933**

Camino de El Sarare<sup>849</sup>.

#### **Ley 3ª de 1936**

##### Troncales:

Troncal occidental sector Chinú–Puerto Valdivia

Troncal del sector centro sector Ocaña–Carmen–Valledupar, (con un ramal al río Magdalena, en el sitio más adecuado).

##### Transversales:

Chiquinquirá–Arcabuco

Manizales–Risaralda

Quindío–Istmina

---

<sup>848</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 603-609.

<sup>849</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p. 58-59.

Altamira–Popayán–Pasto

Socorro–Galán–Barrancabermeja

Pamplona–Arauca

Cúcuta–Ricaurte

Villavicencio–Puerto Carreño

Ipiales–Río Guamués

Casanare–Río Meta

San Salvador (sobre el río Casanare)-carretera central del norte

Dabeiba–Necoclí

Bogotá–Colonia Sumapaz<sup>850</sup>.

#### **Ley 46 de 1936**

Valledupar-Ocaña<sup>851</sup>.

#### **Ley 123 de 1936**

Girardot a Ibagué<sup>852</sup>.

#### **Ley 168 de 1936**

Troncal centro en el sitio Laberinto-La Planta (Huila).

Carretera San Andrés (Bolívar)-troncal Magangué–Montería<sup>853</sup>.

#### **Ley 23 de 1937**

Túqueres-Sotomayor<sup>854</sup>.

#### **Ley 31 de 1937**

Tocaima–Agua de Dios

---

<sup>850</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.11-13.

<sup>851</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p. 163-165.

<sup>852</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 32-33.

<sup>853</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 99-101.

<sup>854</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 38.

Nóvita–Condoto–Itsmina–Negrita  
 Argelia–Balboa–estrecho municipio de Patía (Cauca)  
 Cumbal–Mayesque<sup>855</sup>.

### **Ley 39 de 1937**

Chiquinquirá–Muzo–Río Magdalena  
 Camino de herradura sobre el trazado carretable de la estación Saboyá-Tunguá (Santander del sur)<sup>856</sup>.

### **Ley 139 de 1937**

- Medellín–Puerto Virginia sobre el río Cauca-Santa Bárbara-la Pintada-Caramanta-Riosucio.
- Cartagena–Corozal-El Carmen-Magangué-Montería.
- Santa Marta-Barranquilla-Cartagena.
- Santa Marta–Don Diego-Riohacha<sup>857</sup>.

### **Ley 73 de 1938**

Honda-Guaduas-Villeta-Bogotá<sup>858</sup>.

### **Ley 240 de 1938**

Itsmina–Chocó  
 Quibdó–Bolívar  
 Itsmina–Condoto–Nóvita–Negría  
 Apía–Tadó–Istmina  
 Cartago–Nóvita<sup>859</sup>.

---

<sup>855</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 45-46.

<sup>856</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 52-53.

<sup>857</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 115 –117.

<sup>858</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 86.

<sup>859</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 282-293.

**Ley 258 de 1938**

Caldas (Antioquia)-Angelópolis-Amagá

Fredonia-Venecia-Bolombolo

Espinal-Guamo-Ortega (Tolima)

Abejorral-Santa Bárbara-La Pintada

Neguá-Quibdó

Cispata-Montería<sup>860</sup>.

**Ley 86 de 1940**

Moniquirá-Carretera del Centenario-Santa Sofía

Tensa-Garagoa (Boyacá)<sup>861</sup>.

**Ley 18 de 1941**

- Carretera del Norte (Caldas)-Troncal de Occidente

- Pensilvania (Caldas)-Sonsón<sup>862</sup>.

**Ley 31 de 1941**

- Bolívar (Antioquia)-Quebradona-Bolombolo (Antioquia)

- Tunja-Miraflores (Boyacá)

- Cartagena-Buenavista-Pasacaballos (Bolívar)

- Risaralda-Cauya-La Virginia (Caldas)-Río Atrato

- Caloto-Gualí-Timbío-Paispamba (Cauca)

- Guadalupe-Suaza (Huila)

- La Ceiba-Río de Oro-Aguas Claras-González-Chamizo (Magdalena)

- Cumbal-Carlosama-Ipiales-Gualmatán-Santa Rosa-Pasto (Nariño)

- Puente Gómez-Salazar-Diamante-Chinácota-La Donjuana (Norte de Santander)

---

<sup>860</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 303.

<sup>861</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.114-115.

<sup>862</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.29.

- Barranca-San Vicente-Quebrada de Pao (Santander)
- Armero-Líbano (Tolima)
- Cali-Puerto Tejada-Santander (Cauca)
- Duitama (Boyacá)-Charalá (Santander)
- Jesús María-Puente Nacional-Barbosa-La Capilla (Santander)<sup>863</sup>.

### **Ley 67 de 1941**

Vadohondo–Labranza Grande<sup>864</sup>.

### **Ley 85 de 1941**

Paipa-Carretera Central-Pantano de Vargas-Firavitoba<sup>865</sup>.

### **Ley 100 de 1941**

- Carretera Tuquerres–Guaitarilla–Ancuyá–Linares–Sotomayor
- Camino de herradura Tajumbina-El Cascabel
- Camino de herradura Carretera sur de Pasto-Comisaría de Putumayo
- Camino de herradura Miraflores-Aguaclara-Campo Hermoso (Boyacá)<sup>866</sup>.

### **Ley 122 de 1941**

- Bojacá-Tocaima
- Coper-Troncal Chiquiquirá-Muzo
- Pomorrosos (km 78 Ferrocarril de Girardot)-Carretera Bogotá-Anapoima<sup>867</sup>.

### **Ley 123 de 1941**

Chitaraque (Boyacá)-carretera del Noreste

---

<sup>863</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias, julio-diciembre 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.52-54.

<sup>864</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.95-96.

<sup>865</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.114.

<sup>866</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941, Bogotá, Imprenta Nacional*. 1942, p.130-132.

<sup>867</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.160-161.

Villa Pinzón (Boyacá)-Umbita (Cundinamarca)<sup>868</sup>.

### **Ley 135 de 1941**

Morillo-Sevilla-La Ascensión (Valle)

Bermejál (en la carretera Bogotá-Fusagasugá)-Silvania<sup>869</sup>.

### **Ley 39 de 1944**

- Carretera central suroeste Popayán-Pasto (km. 82 en el punto de Piedrasentada)-La Laja-Guásimo-Sajandí-Río Patía<sup>870</sup>.

### **Ley 40 de 1944**

Bolívar-Sucre (Santander)-Jesús María-Cubitos-Pauna<sup>871</sup>.

### **Ley 48 de 1944**

Pasto-Pasisará (Nariño)<sup>872</sup>.

## **PRINCIPALES CARRETERAS, CARRETEABLES Y CAMINOS DE HERRADURA CUYA CONSTRUCCIÓN FUE PROYECTADA Y ORDENADA EN LA ÉPOCA**

### **Ley 19 de 1933**

Para comunicar al Chocó con Bogotá, una carretera a seleccionar entre las rutas: Cartago-Nóvita, Quibdo-Bolívar, ó Apía-Pueblo Rico-Tadó-Istmina<sup>873</sup>.

### **Ley 30 de 1935**

Carretera transversal Sogamoso—Cusiana—Cravo (conocida también como Sogamoso Casanare)<sup>874</sup>.

<sup>868</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.162.

<sup>869</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.179-180.

<sup>870</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.80.

<sup>871</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.81.

<sup>872</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.91.

<sup>873</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p. 58-59.

**Ley 39 de 1935**

Carretera de penetración Santa Marta-Sierra Nevada<sup>875</sup>.

**Ley 3ª de 1936**

Vías factibles para comunicar el Putumayo, Caquetá, Amazonas y los Llanos Orientales<sup>876</sup>.

**Ley 137 de 1936**

Carretera troncal nacional Magangué–Montería<sup>877</sup>.

**Ley 166 de 1936**

Carretera Cunday (Tolima)-Andalucía-Colonia agrícola de Sumapáz<sup>878</sup>.

**Ley 69 de 1937**

El Banco–Chimichagua

Ayapel–Caucasia<sup>879</sup>.

**Ley 10 de 1939**

- Troncal de occidente Puerto Valdivia (Antioquia)-Cartagena
- Troncal de Oriente Cúcuta-Ocaña-Santa Marta
- Troncal de Oriente Ceiba (Santander)-Abrego-Ciénaga-Barranquilla<sup>880</sup>.

---

<sup>874</sup> Congreso Nacional, *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p. 54-56.

<sup>875</sup> Congreso Nacional, *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p. 79-80.

<sup>876</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.11-13.

<sup>877</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 53.

<sup>878</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 97-98.

<sup>879</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 18-19.

<sup>880</sup> Congreso Nacional, *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p. 19-20.

**Ley 13 de 1941**

Neiva-Naipe-Natagaima y Coyaima<sup>881</sup>.

**Ley 28 de 1941**

Sahagún (Bolívar)-Magangue-Montería-Troncal de Occidente- San Marcos<sup>882</sup>.

**Ley 31 de 1941**

- Sofía-Yolombó-Remedios-Zaragoza (Antioquia)
- Puerto Giraldo-Canal del Dique (Atlántico)
- Mompós-La Peña (Bolívar)
- Riosucio-Bonafont-Irra (Caldas)
- Rosas-La Sierra-La Vega-Almaguer-San Sebastián (Cauca)
- El triunfo-Ucotá-Girardot (Cundinamarca)
- Suaza-Acebedo (Huila)
- Valledupar-Vadillo-San Juan de Cesar (Magdalena)
- Rosafiorida-Berruecos-San Lorenzo-Taminango-El Rosario (Nariño)
- Cúcuta-Catatumbo (Norte de Santander)
- Coyaima-Ataco-Herrera (Tolima)
- Zarzal-Vallejuelo-Alvarez Salas-Sevilla (Valle del Cauca)
- Juradó-Río Atrato (Chocó)<sup>883</sup>.

**Ley 60 de 1941**

El Ramal-Arjona-Soplaviento-Calamar-San Juan (Bolívar)<sup>884</sup>.

**Ley 101 de 1941**

Pasto-Puerto Asís-Puerto Ospina

---

<sup>881</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.17.

<sup>882</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.49-50.

<sup>883</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias, julio-diciembre 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.52-54.

<sup>884</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.88-89.

San Salvador-Socotá (Boyacá)<sup>885</sup>.

### **Ley 119 de 1941**

Camino de herradura Muzo-Otanche (Territorio Vásquez)  
Carretera sur de Antioquia-Ferrocarril Troncal de Occidente  
Camino de herradura Argelia (Antioquia)-La Dorada<sup>886</sup>.

### **Ley 129 de 1941**

- Sincé-Magangue-Montería
- Chipatá-La Paz (Santander)
- Santa Ana (Boyacá)-Carretera Troncal del Noreste en el punto de La Unión
- Berbeo-Tunja-Miraflores<sup>887</sup>.

### **Ley 133 de 1941**

El Guamo-Ortega  
Chaparral-San Antonio<sup>888</sup>.

### **Ley 141 de 1941**

- Arma (Caldas)-Troncal de Occidente
- Riosucio (Caldas)-Jardín (Antioquia)
- Pueblorico-Peñaranda (Antioquia)-Carretera Troncal de Suroeste<sup>889</sup>.

### **Ley 26 de 1942**

- Troncal Oriental-Zapatosa-Costilla-Tamalameque-Río Magdalena

---

<sup>885</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.132-133.

<sup>886</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.156-158.

<sup>887</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.173-174.

<sup>888</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.177-178.

<sup>889</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.185-186.

- Transversal Chiriguaná–El Paso–Caracolí-El Ramal-San Sebastián–Arenas Blancas-El Paso
- Provincias de Valledupar y Padilla (Magdalena)-Carretera de penetración en la Cordillera de los Andes<sup>890</sup>.

### **Ley 57 de 1943**

Tolú-Sincelejo-el Carmen de Bolívar-Troncal de Occidente

Chalán-Troncal de Occidente

Sincerín-Mahates<sup>891</sup>.

### **Ley 62 de 1943**

Chaparral-Palmira (Valle del Cauca)<sup>892</sup>.

### **Ley 79 de 1943**

Salgar-Barroso (en la Troncal-Suroeste, Antioquia)

Pasto-El Peñol-Popayán<sup>893</sup>.

### **Ley 110 de 1943**

- Toledo-Chinácota (Norte de Santander)-Labateca

- “Carretera de pacificación”, trayecto Cucutilla-Pamplona (Norte de Santander)<sup>894</sup>.

### **Ley 17 de 1944**

- Camino de herradura La Cruz-Páramo Tajumbina-Cascabel-Mocoa(Nariño)

- Camino de herradura San Andrés-Valle Sibundoy-río Guineo

---

<sup>890</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.36-37.

<sup>891</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones ordinarias, julio a diciembre de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.150-151.

<sup>892</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones ordinarias, julio a diciembre de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.157.

<sup>893</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.177-178.

<sup>894</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.220.

- Camino de herradura km. 10 carretera nacional Pasto-Ipiales-Puerto Asís
- Camino de herradura Funes-Guamués
- Camino de herradura Puerres-Ríosucio-Alpichaque
- Camino de herradura Córdoba-río Afiladores
- Camino de herradura Cumbal-volcán Chiles
- Camino de herradura Guachanés-río Cristal
- Camino de herradura ferrocarril de Nariño-Mayesquer
- Camino de herradura San Pedro-Barbacoas
- Camino de herradura Policarpa-Sanabria<sup>895</sup>.

### **Ley 23 de 1944**

Buga-Madroñal-Córdoba-Buenaventura

Roncesvales-Departamento del Valle

Palmira-Chaparral<sup>896</sup>.

### **Ley 59 de 1944**

- Barbosa-Puerto Olaya-Vélez (Santander)-Chipatá-La Paz-Santa Elena

- Bolívar-Barbosa-Puerto Olaya<sup>897</sup>.

### **Ley 62 de 1944**

- Camino Nacional del Meta- Carreteable Las Juntas-Agua Clara-Campohermoso

- Carretera Macanal-Carreteable Las Juntas-Agua Clara-Campohermoso

- Carretera central del norte-Belén-Susacón-Sativanorte

- Carretera Garagoa-Miraflores (Boyacá)

- Macaravita (Santander)-Carretera Capitanejo-Cocoy (Boyacá)<sup>898</sup>.

### **Ley 73 de 1944**

Soatá-Onzaga

---

<sup>895</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.29-30.

<sup>896</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.38.

<sup>897</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.105-106.

<sup>898</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.108-110.

Chiquinquirá-Puente Nacional

Puente Reyes (Municipio de Gámeza)-Vadohondo-Labrazagrande<sup>899</sup>.

**Ley 89 de 1944**

Timaná (Huila)-carretera Bolivariana-Popayán-Puracé-La Plata<sup>900</sup>.

---

<sup>899</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.123-124.

<sup>900</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.141-142.

## ANEXO B

### ALGUNOS PUENTES MÁS CONSTRUIDOS EN CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE CARRETERAS NACIONALES

#### **Ley 137 de 1936**

Sobre los arroyos de:

San Juan

Catalina

El Congo

Vijagual, carretable Puerto fluvial y aéreo de San Marcos-Sahagún<sup>901</sup>.

#### **Ley 125 de 1938**

Sobre los ríos:

Súnuba, carretera Olaya Herrera–Gayanatá

Somondoco, carretera Somondoco–Meta<sup>902</sup>.

#### **Ley 237 de 1938**

Sobre los ríos

Cravo sur, Carretera de los Llanos

Tocaría, cerca de la población de Nuchía<sup>903</sup>.

#### **Ley 123 de 1941**

“Puente de Bolívar”, Municipio de Saboya<sup>904</sup>.

---

<sup>901</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 53.

<sup>902</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 46-47.

<sup>903</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 277.

<sup>904</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.162.

## ANEXO C

### ALGUNAS VÍAS CARRETEABLES Y CAMINOS DE HERRADURA EXISTENTES EN LA ÉPOCA QUE SIRVIERON A LOS PROPÓSITOS DE LA COLONIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL

#### **Ley 39 de 1937**

Chiquinquirá–Muzo–Río Magdalena

Camino carreteable de la estación Saboyá Tununga (Santander del sur)<sup>905</sup>.

#### **Ley 100 de 1941**

Carretera Tuquerres–Guaitarilla–Ancuya–Linares–Sotomayor

Camino de herradura Tajumbina-El Cascabel

Camino de herradura que parte de la Carretera sur de Pasto- Comisaría de Putumayo<sup>906</sup>.

### ALGUNAS VÍAS CARRETEABLES Y CAMINOS DE HERRADURA CUYA CONSTRUCCIÓN FUE PROYECTADA Y ORDENADA EN LA ÉPOCA

#### **Ley 133 de 1937**

Camino carreteable Guapí-Troncal de Occidente<sup>907</sup>.

#### **Ley 100 de 1941**

Camino de herradura Miraflores-Aguaclara, con un ramal al municipio de Campo Hermoso(Boyacá)<sup>908</sup>.

#### **Ley 119 de 1941**

Carretera Ocaña-Cúcuta

Camino de herradura Muzo-Otanche

---

<sup>905</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 52-53.

<sup>906</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.130-132.

<sup>907</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 109.

<sup>908</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.130-132.

Carretera sur de Antioquia-Ferrocarril Troncal de Occidente  
 Camino de herradura Argelia (Antioquia)-La Dorada  
 Carretera llanos de Cuivá-San Andrés-Ituango (Antioquia)<sup>909</sup>.

#### **Ley 17 de 1944**

- Camino de herradura La Cruz-Páramo Tajumbina-Cascabel-Mocoa
- Camino de herradura San Andrés-Valle Sibundoy-río Guineo
- Camino de herradura km. 10 Carretera Pasto-Ipiales-Puerto Asís
- Camino de herradura Funes-Guamués
- Camino de herradura Puerres-Ríosucio-Alpichaque
- Camino de herradura Córdoba-Río Afiladores
- Camino de herradura Cumbal-volcán Chiles
- Camino de herradura Guachanés-Río Cristal
- Camino de herradura Ferrocarril de Nariño-Mayasquer
- Camino de herradura San Pedro-Barbacoas
- Camino de herradura Policarpa-Sanabria<sup>910</sup>.

#### **Ley 62 de 1944**

- En el Camino nacional del Meta carreteable Las Juntas- Agua Clara
- Carretera que comunique al municipio de Macanal- carreteable Las Juntas- Agua Clara
- Carretera central del norte carreteable Belén-Susacón- Sativanorte
- Carretera Garagoa-Miraflores (Boyacá)
- Carretera Macaravita (Santader)-Carretera Capitanejo-Cocuy (Boyacá)<sup>911</sup>.

---

<sup>909</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.156-158.

<sup>910</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.29-30.

<sup>911</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.108-110.

## ANEXO D

### MUESTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS PARA PROMOVER LA ELECTRIFICACIÓN DE VARIAS REGIONES Y LOCALIDADES DEL PAÍS DURANTE EL PERÍODO ESTUDIADO

Inicialmente se mencionan las localidades y/o regiones beneficiarias de la respectiva obra, a continuación el tipo de realización dispuesto por la ley, y en algunos casos, el ramo específico de la economía que se esperaba beneficiar:

#### **Ley 87 de 1931**

Todo el territorio nacional. Autorización al paso de fuerza hidroeléctrica o de cualquier otra clase por el territorio de la Republica de Colombia para abastecimiento de la industria nacional<sup>912</sup>.

#### **Ley 17 de 1932**

Municipio de Guamo (Tolima). Establecimiento de planta eléctrica y extensión de redes<sup>913</sup>.

#### **Ley 103 de 1936**

Municipio de Dagua (Valle). Cesión de planta eléctrica<sup>914</sup>.

#### **Ley 112 de 1936**

Municipio de Espinal (Tolima). Extensión de redes<sup>915</sup>.

#### **Ley 24 de 1937**

Municipio de Lérica (Tolima). Extensión de redes<sup>916</sup>.

---

<sup>912</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 602-603.

<sup>913</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura del año de 1932, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1932, p.40.

<sup>914</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p. 396-397.

<sup>915</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.14.

<sup>916</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 39.

**Ley 63 de 1937**

Florencia, capital del Caquetá. Establecimiento de planta eléctrica<sup>917</sup>.

**Ley 78 de 1937**

Pereira. Establecimiento de planta eléctrica<sup>918</sup>.

**Ley 87 de 1937**

Ipiales (Nariño) y localidades cercanas. Establecimiento de planta eléctrica<sup>919</sup>.

**Ley 16 de 1938**

Poblaciones de Timbiquí y López, (Valle del Cauca). Establecimiento de plantas eléctricas<sup>920</sup>.

**Ley 126 de 1938**

Todo el territorio nacional. Ley estatutaria “sobre el suministro de luz y fuerza eléctrica a los municipios, adquisición de empresas de energía eléctrica, de teléfonos y de acueductos e intervención del Estado en la prestación del servicio de las mismas”<sup>921</sup>.

**Ley 144 de 1938**

Municipios de Carrapí y la Palma (Cundinamarca). Establecimiento de plantas eléctricas<sup>922</sup>.

**Ley 223 de 1938**

Varios municipios del occidente colombiano. Estudio de viabilidad construcción de central hidroeléctrica en el río Palo (Cauca)<sup>923</sup>.

---

<sup>917</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 13.

<sup>918</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 27-28.

<sup>919</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 36.

<sup>920</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 19.

<sup>921</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 47-53.

<sup>922</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 72.

**Ley 6 de 1939**

Municipio de Pasto (Nariño). Establecimiento de central hidroeléctrica<sup>924</sup>.

**Ley 8 de 1939**

Varios municipios del occidente colombiano, (Valle del Cauca y Cauca). Ampliación de la ley 223 de 1938. Estudio de viabilidad construcción de central hidroeléctrica en el río Cauca o en su defecto en el río Palo (Cauca)<sup>925</sup>.

**Ley 41 de 1939**

Municipios departamento de Boyacá. Establecimiento central hidroeléctrica de lago de Tota<sup>926</sup>.

**Ley 90 de 1939**

Municipios departamento de Santander. Establecimiento de central hidroeléctrica. Ríos Suárez, Fonce, Chicamocha o Sogamoso<sup>927</sup>.

**Ley 35 de 1940**

Municipio de Medellín. Central de Guadalupe. Exención derechos de aduana sobre equipos eléctricos<sup>928</sup>.

**Ley 7 de 1941**

Municipios de Málaga, Concepción, Cerrito, Miranda, Enciso, Carcasí, San Miguel, Macaravita, Capitanejo, Malagavita, San Andrés, Guaca y Cepitá (región de García Rovira, departamento de Santander). Establecimiento de central hidroeléctrica<sup>929</sup>.

---

<sup>923</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 256-257.

<sup>924</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.12 -13.

<sup>925</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.15-18.

<sup>926</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.69-71.

<sup>927</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1939*. Medellín, Imprenta Oficial, 1940, p.280-282.

<sup>928</sup> *Actos Legislativos y Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.60-61.

<sup>929</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.7-8.

**Ley 15 de 1941**

Departamento de Caldas. Establecimiento de central hidroeléctrica<sup>930</sup>.

**Ley 35 de 1941**

Departamento de Cundinamarca. Establecimiento de “dos grandes centrales hidroeléctricas” “en consideración de un futuro desarrollo industrial”<sup>931</sup>.

**Ley 42 de 1941**

Departamento de Santander. Establecimiento de central hidroeléctrica<sup>932</sup>.

**Ley 93 de 1941**

Varios municipios del departamento de Norte de Santander. Establecimiento de central hidroeléctrica<sup>933</sup>.

**Ley 111 de 1941**

Varios municipios del departamento del Valle. Establecimiento de central hidroeléctrica<sup>934</sup>.

**Ley 115 de 1941**

Varios municipios del departamento de Antioquia. Establecimiento de central hidroeléctrica en el suroeste de dicho departamento, empleando las aguas de cualquiera de los ríos Cauca, Magallo, Barroso, San Juan o Piedras, “para suministrar alumbrado, calefacción y fuerza suficiente para facilitar la industrialización, por lo menos, a los siguientes municipios: Concordia, Betulia, Salgar, Bolívar, Betania, Andes, Jardín, Pueblo Rico, Jericó, Tarso,

---

<sup>930</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.25-26.

<sup>931</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.56-58.

<sup>932</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.64-65.

<sup>933</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.122-123.

<sup>934</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.145-147.

Támesis, Valparaíso, Caramanta, Santa Bárbara, Fredonia, Venecia, Titiribí, Amágá y al corregimiento de Bolombolo”<sup>935</sup>.

### **Ley 149 de 1941**

Departamentos de Magdalena y Bolívar. Municipios de San Sebastián de Buena Vista, Santa Ana, Guamal y el Banco, en el departamento del Magdalena; y Mompós, San Fernando, Margarita, y demás municipios de la isla de Mompós, en el departamento de Bolívar. Ensanche de la planta de energía de Mompós<sup>936</sup>.

### **Ley 151 de 1941**

Departamento del Huila. Establecimiento de dos centrales hidroeléctricas, utilizando las aguas de los ríos Neiva, Baché, Venado, o Cabrera en el norte del departamento, o Suaza, Páez o Bordones en el sur, “para fomentar y facilitar la industrialización a todos los municipios del departamento”<sup>937</sup>.

### **Ley 13 de 1942**

Departamento del Tolima. Establecimiento de dos centrales hidroeléctricas<sup>938</sup>.

### **Ley 35 de 1942**

Todo el territorio nacional. Declaratoria de utilidad pública de la adquisición por parte de las municipalidades “de los terrenos ribereños o aledaños a las caídas de fuentes hidráulicas aprovechables en la extensión necesaria para el establecimiento, ensanche y mejora de plantas eléctricas”<sup>939</sup>.

---

<sup>935</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.150-151.

<sup>936</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.195-196.

<sup>937</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.197-198.

<sup>938</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.19-20.

<sup>939</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.53.

**Ley 69 de 1942**

Municipios de Cúcuta, el Rosario, San Cayetano y Santiago, departamento de Norte de Santander. Establecimiento de central hidroeléctrica, utilizando las aguas del río Zulia<sup>940</sup>.

**Ley 70 de 1942**

Poblaciones de Quibdó, Riosucio, Vagadó, Cármen de Atrato, Acandí, Juradó, Nuquí, Sautatá, Istmina, Condoto, Tadó, Nóvita, Sipí, Pizarro, Opogodó, Cértegui, entre otras. Establecimiento de una o varias centrales hidroeléctricas en la Intendencia del Chocó. En su artículo 8º esta misma ley ordena construir una central hidroeléctrica adicional “que suministre energía al mayor número de poblaciones del occidente antioqueño, utilizando el río Cauca o algunas de las caídas de los ríos Tonasco, Aures, Noque, Riochico, Carauta, El Medio, Trinidad, o Becudá”<sup>941</sup>.

**Ley 55 de 1943**

Región del Quindío, entonces perteneciente al departamento de Caldas. Establecimiento de central hidroeléctrica, utilizando las corrientes de los ríos La Vieja, Río Verde, y Barragán<sup>942</sup>.

**Ley 56 de 1943**

Municipios de El Espinal, Guamo, Lérica y Ambalema, departamento del Tolima. Establecimiento de dos plantas hidroeléctricas, aprovechando las aguas de los ríos Coello y Recio<sup>943</sup>.

---

<sup>940</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.108-109.

<sup>941</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1942*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1943, p.109-111.

<sup>942</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones ordinarias, julio a diciembre de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.146-148.

<sup>943</sup> *Acto Legislativo y Leyes, sesiones ordinarias, julio a diciembre de 1943*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.148-150.

**Ley 103 de 1943**

Poblaciones de Icononzo, Melgar, Andalucía, Cunday y Carmen de Apicalá. Establecimiento de una central hidroeléctrica en la región oriental del Tolima o del Sumapaz<sup>944</sup>.

**Ley 88 de 1944**

Ciudad de Villavicencio, pueblos vecinos y oriente del departamento de Cundinamarca. Establecimiento de una central hidroeléctrica de carácter nacional sobre el Río Negro, en los límites entre el Departamento de Cundinamarca y la Intendencia del Meta. Adicionalmente esta ley dispone abrir los créditos necesarios para el aporte del gobierno a la central hidroeléctrica del suroeste antioqueño<sup>945</sup>.

**Ley 97 de 1944**

Departamento del Cauca, establecimiento de una central hidroeléctrica, aprovechando la caída de agua río Palo<sup>946</sup>.

**Ley 107 de 1944**

Municipios de Guateque, Guayatá, Somondoco, Almeida, Tenza, La Capilla, Sutatenza, y algunas poblaciones cercanas pertenecientes al departamento de Cundinamarca. Establecimiento de una central hidroeléctrica en el Valle de Tenza<sup>947</sup>.

**ALGUNAS OBRAS FAVORECIDAS CON AUXILIOS NACIONALES****Ley 13 de 1931**

Se auxilia al Municipio de Herveo (Tolima) con \$30.000 para la reconstrucción de la planta eléctrica que le prestaba servicio, afectada por una inundación ocurrida en noviembre de 1930<sup>948</sup>.

---

<sup>944</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, Leyes 1942-1945; Acto Legislativo y Leyes de 1943, sesiones ordinarias.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1944, p.211-212.

<sup>945</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.140-141.

<sup>946</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.152-153.

<sup>947</sup> *Acto Legislativo y Leyes de 1944.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1945, p.192.

**Ley 44 de 1937**

Se concede un auxilio de \$50.000 con destino a la compra, montaje e instalación de plantas generadoras de energía eléctrica para prestar el servicio público en los municipios de Purificación (Tolima) y Sahagún (entonces departamento de Bolívar)<sup>949</sup>.

**Ley 76 de 1937**

Se auxilia a las siguientes localidades para el montaje de sus plantas eléctricas: con \$20.000 Quibdó; con \$15.000 La Unión (Nariño), y Piedecuesta; con \$10.000 Dabeiba, y La Plata; con \$5.000 Sotaquirá, Buriticá, Ipiales, Ábrego, El Tambo, Villeta, Guacarí, Campoalegre, y Capitanejo<sup>950</sup>.

**Ley 122 de 1937**

Se auxilia con \$10.000 a cada uno de los municipios de Valledupar y Aguachica, a la sazón pertenecientes al departamento del Magdalena, para el establecimiento de sus respectivas plantas hidroeléctricas<sup>951</sup>.

**Ley 21 de 1938**

Se auxilia con \$10.000 a Chiscas (Boyacá), y con \$5.000 a Tunía (Cauca) para dotar respectivamente de una planta eléctrica y de alumbrado a cada municipio<sup>952</sup>.

**Ley 117 de 1938**

Se auxilia con \$30.000 a la ciudad de Ibagué para el establecimiento de su planta eléctrica, y para reparación de la misma a los municipios de Betulia (Antioquia) con \$10.000; y con \$30.000 a Natagaima (Tolima)<sup>953</sup>.

---

<sup>948</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 39-40.

<sup>949</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 58-59.

<sup>950</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 25-26.

<sup>951</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 91.

<sup>952</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 23-24.

## ANEXO E

### ALGUNOS DE LOS HOSPITALES Y CENTROS DE LA CRUZ ROJA FAVORECIDOS CON AUXILIOS NACIONALES

#### Ley 36 de 1933

Terminación del pabellón de maternidad, hospital de El Socorro (Santander)<sup>954</sup>.

#### Ley 43 de 1933

Terminación del hospital de Santa Clara, Cartagena<sup>955</sup>.

#### Ley 32 de 1935

Terminación del pabellón de maternidad, hospital de San Vicente, Medellín<sup>956</sup>.

#### Ley 26 de 1936

Terminación del hospital, municipio de Cunday (Tolima)<sup>957</sup>.

#### Ley 53 DE 1936

Sala de maternidad del hospital, municipio de Honda (Tolima)<sup>958</sup>.

#### Ley 88 de 1936

Terminación, ensanche, y mejoramiento de los hospitales de los municipios de Yolombó (Antioquia), Barbosa y Mompós (Bolívar)<sup>959</sup>.

---

<sup>953</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 33-34.

<sup>954</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.34-35.

<sup>955</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.93.

<sup>956</sup> *Congreso Nacional, Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p. 59-60.

<sup>957</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p. 96-97.

<sup>958</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p. 181-182.

<sup>959</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p. 352-353.

**Ley 145 de 1936**

Hospital de caridad, municipio de Zapatoca (Santander)<sup>960</sup>.

**Ley 80 de 1937**

Servicios de atención médica, hospital San Andrés, municipio de Tumaco<sup>961</sup>.

**Ley 12 de 1938**

Construcción del hospital, municipio de Ocaña<sup>962</sup>.

**Ley 31 de 1938**

Construcción y dotación del hospital, municipio de Cisneros (Antioquia)<sup>963</sup>.

**Ley 39 de 1938**

Sostenimiento de los hospitales La María, Medellín, y Sanatorio antituberculoso de la Cruz Roja Nacional. También del Salón de niños tuberculosos, hospital La Misericordia, Bogotá<sup>964</sup>.

**Ley 44 de 1938**

Construcción pabellón de cirugía, Cruz Roja, Frontino (Antioquia)<sup>965</sup>.

**Ley 46 de 1938**

Hospital de Venecia (Antioquia)<sup>966</sup>.

---

<sup>960</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo año.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.61.

<sup>961</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 29.

<sup>962</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 15-16.

<sup>963</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 35-36.

<sup>964</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 43-44.

<sup>965</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 51-52.

<sup>966</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 53-54.

**Ley 47 de 1938**

Construcción de hospitales, ciudades de Cúcuta y Ocaña<sup>967</sup>.

**Ley 58 DE 1938**

Maternidad del hospital, municipio de Pacho (Cundinamarca)<sup>968</sup>.

**Ley 65 de 1938**

Institutos profilácticos de Manizales, Pereira y Cali; sala de cirugía del hospital de Tulúa; y hospitales de Pasto; Chocontá (Cundinamarca); y Zaragoza (Antioquia)<sup>969</sup>.

**Ley 79 de 1938**

Construcción de una clínica para niños, Medellín<sup>970</sup>.

**Ley 83 de 1938**

Dotación del hospital de caridad y sala de maternidad, Puente Nacional (Santander)<sup>971</sup>.

**Ley 111 de 1938**

Reconstrucción del hospital del municipio de San Juan de Ríosucio (Cundinamarca); y dotación hospital del municipio de Cañasgordas (Antioquia)<sup>972</sup>.

**Ley 122 de 1938**

Hospital del municipio de Campoalegre (Huila)<sup>973</sup>.

---

<sup>967</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 54-55.

<sup>968</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 66-67.

<sup>969</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 73-74.

<sup>970</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 93-94.

<sup>971</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 97-98.

<sup>972</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 25-26.

<sup>973</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 44.

**Ley 130 de 1938**

Dotación quirúrgica, hospitales de los municipios de Cartago, San Roque, El Cucuy y Ciénaga. Terminación del pabellón Zea Uribe y dotación de elementos de cirugía, hospital de Titiribí (Antioquia)<sup>974</sup>.

**Ley 217 de 1938**

Compra de insumos para el hospital de Santa Clara, Cartagena; sostenimiento del hospital de San Juan de Dios, Santa Marta; hospital de Caridad del Niño; y de los hospitales municipios de Aguadas, Calarcá y Manzanares (Caldas), Piedecuesta, Giraldo, Peque, Ciénaga, Vélez, Túquerres, San Jerónimo, y San Miguel<sup>975</sup>.

**Ley 119 de 1941**

Hospitales de Ocaña y Convención<sup>976</sup>.

---

<sup>974</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 56-57.

<sup>975</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 248-250.

<sup>976</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.156-158.

## ANEXO F

### MUESTRA DE ALGUNAS OBRAS DE BENEFICENCIA PARA CUYA EJECUCIÓN SE ASIGNARON AUXILIOS NACIONALES

#### **Ley 32 de 1937**

Construcción, dotación y funcionamiento del manicomio de la ciudad de Bucaramanga<sup>977</sup>.

#### **Ley 118 de 1937**

Se decreta un auxilio para los manicomios que se construyan en los departamentos, ayudándola con un 40% una vez cuente con el previo visto bueno del Departamento Nacional Higiene, organismo responsable de hacer los planos para tales obras<sup>978</sup>.

#### **Ley 104 de 1938**

Se decreta como de interés social la fundación de la Casa del niño, entidad encargada de proteger a la niñez desamparada. Se decreta un auxilio para la construcción de la Casa del niño en el caso específico de Barranquilla<sup>979</sup>.

#### **Ley 189 de 1938**

Se auxilia la Sociedad de Prevención Infantil que trata los hijos de los leprosos<sup>980</sup>.

#### **Ley 92 de 1941**

Construcción del edificio para el Asilo Betania, destinado a la protección de niñas desamparadas en la ciudad de Santa Marta, y construcción del edificio escuela para sordomudos y ciegos, en la ciudad de Bogotá<sup>981</sup>.

---

<sup>977</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 46-47.

<sup>978</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 87-88.

<sup>979</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 17.

<sup>980</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 200-201.

<sup>981</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.121-122.

## ANEXO G

### ALGUNAS LEYES ORIENTADAS A ATENDER LA CONSTRUCCIÓN DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS MEDIANTE LA ASIGNACIÓN DE AUXILIOS NACIONALES

#### Ley 97 de 1931

Alcantarillado de Bogotá<sup>982</sup>.

#### Ley 55 de 1935

Acueductos de los municipios de Calarcá (Caldas) y Sevilla (Valle)<sup>983</sup>.

#### Ley 51 de 1936

Acueductos de las ciudades de Armenia, Palmira y Sogamoso<sup>984</sup>.

#### Ley 56 de 1936

Alcantarillado del municipio de Rionegro (Santander)<sup>985</sup>.

#### Ley 132 de 1936

Alcantarillado de la ciudad de Ibagué<sup>986</sup>.

#### Ley 145 de 1936

Alcantarillado del municipio de Zapatoca (Santander)<sup>987</sup>.

#### Ley 150 de 1936

Alcantarillado de los municipios de Armero y Rovira (Tolima)<sup>988</sup>.

---

<sup>982</sup> *Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 8-9.

<sup>983</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1935*. Medellín, Imprenta Oficial, 1936, p. 112-114.

<sup>984</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p. 175-177.

<sup>985</sup> *Leyes expedidas durante la legislatura de 1936*. Medellín, Imprenta Oficial, 1937, p.186-188.

<sup>986</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 40-47.

<sup>987</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p.61.

<sup>988</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 67-68.

**Ley 155 de 1936**

Alcantarillado de la ciudad de Neiva (Huila)<sup>989</sup>.

**Ley 163 de 1936**

Alcantarillado del municipio de Honda (Tolima)<sup>990</sup>.

**Ley 66 de 1937**

Alcantarillado de la ciudad de Santa Marta<sup>991</sup>.

**Ley 88 de 1937**

Acueducto de la ciudad de Neiva<sup>992</sup>.

**Ley 131 de 1937**

Alcantarillado del municipio de Salento<sup>993</sup>.

**Ley 32 de 1938**

Alcantarillado del municipio de Quimbaya (Caldas)<sup>994</sup>.

**Ley 46 de 1938**

Acueducto y alcantarillado del municipio de Fredonia (Antioquia)<sup>995</sup>.

---

<sup>989</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 74-75.

<sup>990</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 94.

<sup>991</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 16.

<sup>992</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 37-42.

<sup>993</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 107-108.

<sup>994</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 36-37.

<sup>995</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 53-54.

**Ley 83 de 1938**

Alcantarillados de los municipios de Vélez, Puente Nacional y Barbosa (Santander)<sup>996</sup>.

**Ley 133 de 1938**

Alcantarillado del municipio de La Mesa (Cundinamarca)<sup>997</sup>.

---

<sup>996</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 97- 98.

<sup>997</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 59-60.

## ANEXO H

### ALGUNAS LEYES ORIENTADAS A ATENDER EL MEJORAMIENTO VIAL URBANO MEDIANTE LA ASIGNACIÓN DE AUXILIOS NACIONALES

#### Ley 97 de 1931

Pavimentación de la ciudad de Bogotá<sup>998</sup>.

#### Ley 138 de 1936

Pavimentación de la ciudad de Popayán<sup>999</sup>.

#### Ley 151 de 1936

Pavimentación de la ciudad de Cartago (Valle)<sup>1000</sup>.

#### Ley 163 de 1936

Pavimentación de la ciudad de Honda (Tolima)<sup>1001</sup>.

#### Ley 66 de 1937

Pavimentación de la ciudad de Santa Marta<sup>1002</sup>.

#### Ley 82 de 1937

Pavimentación de las ciudades de Garzón e Ibagué<sup>1003</sup>.

---

<sup>998</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 8-9

<sup>999</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 54.

<sup>1000</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 68.

<sup>1001</sup> *Acto legislativo y leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1936 y extraordinarias del mismo años*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1937, p. 94.

<sup>1002</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 16.

<sup>1003</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 30-31.

**Ley 113 de 1937**

Pavimentación de las ciudades de Pasto, Cúcuta, Chiquinquirá, Sincelejo, y Santander (Cauca)<sup>1004</sup>.

**Ley 58 de 1938**

Pavimentación de la plaza del municipio de Pacho (Cundinamarca)<sup>1005</sup>.

**Ley 133 de 1938**

Pavimentación de la ciudad de La Mesa (Cundinamarca)<sup>1006</sup>.

**Ley 189 de 1938**

Pavimentación de la plaza del municipio de Concepción (Santander)<sup>1007</sup>.

**Ley 11 de 1939**

Adición al auxilio decretado por la ley 113 de 1937 para la pavimentación de la ciudad de Pasto<sup>1008</sup>.

---

<sup>1004</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a diciembre de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 80-81.

<sup>1005</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 66-67.

<sup>1006</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 59-60.

<sup>1007</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 200-201.

<sup>1008</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de julio a noviembre de 1939*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, p. 15-16.

## ANEXO I

### ALGUNAS LEYES ORIENTADAS A ATENDER LA CONSTRUCCIÓN DE MATADEROS TÉCNICAMENTE PROVISTOS MEDIANTE LA ASIGNACIÓN DE AUXILIOS NACIONALES

#### Ley 30 de 1938

Matadero, municipio de Puente Nacional (Santander)<sup>1009</sup>.

#### Ley 58 DE 1938

Matadero, municipio de Pacho (Cundinamarca)<sup>1010</sup>.

#### Ley 133 de 1938

Matadero, municipio de La Mesa (Cundinamarca)<sup>1011</sup>.

#### Ley 189 de 1938

Matadero, municipio de Concepción (Santander)<sup>1012</sup>.

#### Ley 78 de 1941

Matadero, ciudad de Santa Marta<sup>1013</sup>.

### ALGUNAS LEYES ORIENTADAS A ATENDER LA CONSTRUCCIÓN DE PLAZAS DE MERCADO Y EXPENDIOS DE CARNE TÉCNICAMENTE PROVISTOS MEDIANTE LA ASIGNACIÓN DE AUXILIOS NACIONALES

#### Ley 30 de 1938

Pabellón de carnes, municipio de Puente Nacional<sup>1014</sup>.

---

<sup>1009</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 34-35.

<sup>1010</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 66-67.

<sup>1011</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 59-60.

<sup>1012</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 200-201.

<sup>1013</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941.* Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.107-108.

**Ley 122 de 1938**

Plaza de mercado y pabellón de carnes, municipio de Campoalegre (Huila)<sup>1015</sup>.

**Ley 31 de 1940**

Mercado público, municipio de Montería, y mercado de carnes, municipio de Mompós<sup>1016</sup>.

**Ley 78 de 1941**

Mercado público, ciudad de Santa Marta<sup>1017</sup>.

---

<sup>1014</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de febrero a mayo de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 34-35.

<sup>1015</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias de julio a noviembre de 1938*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1939, p. 44.

<sup>1016</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.56-57.

<sup>1017</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.107-108.

## ANEXO J

### ALGUNAS LEYES ORIENTADAS A ATENDER LAS SITUACIONES GENERADAS POR EL ACAECIMIENTO DE INCENDIOS MEDIANTE LA ASIGNACIÓN DE AUXILIOS NACIONALES

#### Ley 20 de 1931

Incendio del 12 de enero de 1931, La Vega (Cundinamarca)<sup>1018</sup>.

#### Ley 38 de 1931

Incendio del 1 de febrero de 1931, Montería<sup>1019</sup>.

#### Ley 21 de 1933

Incendio del 29 de junio de 1933, Riosucio (Caldas)<sup>1020</sup>.

#### Ley 24 de 1933

Incendio del 3 de octubre de 1933, Güapi (Cauca)<sup>1021</sup>.

#### Ley 35 de 1933

Incendio del 4 de marzo de 1932, San Juan de Nepomuceno (Bolívar)<sup>1022</sup>.

#### Ley 36 de 1933

Incendio del 27 de abril de 1933, Barbacoas (Nariño)<sup>1023</sup>.

#### Ley 88 de 1937

---

<sup>1018</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 56.

<sup>1019</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones extraordinarias*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1931, p. 134.

<sup>1020</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.61.

<sup>1021</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.64-65.

<sup>1022</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.82-83.

<sup>1023</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en su Legislatura de 1933*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1933, p.34-35.

Entre otras disposiciones esta ley ordena hacer efectiva la entrega del auxilio ordenado por ley 40 de ese mismo año para ayudar a los damnificados de los incendios de Villanueva, Arjona (Bolívar) y Aguachica (Cesar)<sup>1024</sup>.

### **Ley 6 de 1940**

Incendio del 11 de agosto de 1940, El Fresno (Tolima)

Incendio del 10 de marzo de 1940, Cajamarca (Tolima)<sup>1025</sup>.

### **Ley 50 de 1940**

Incendio del 12 de noviembre de 1940, Buga (Valle)

Incendio “del año 1939”, Palmira (Valle)<sup>1026</sup>.

### **Ley 1ª de 1941**

-Incendio del 16 de julio de 1941, Tadó (Chocó)

-Incendio en San Jacinto (Bolívar)

-Incendio de marzo de 1941, población de Troncoso en el municipio de San Juan de Buenavista (Magdalena)<sup>1027</sup>.

### **Ley 40 de 1941**

Incendio del 30 de agosto de 1941, corregimiento de Caracolí, municipio de San Roque (Antioquia)<sup>1028</sup>.

### **Ley 58 de 1941**

Incendio del 16 de septiembre de 1941, Girardot (Cundinamarca)<sup>1029</sup>.

---

<sup>1024</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional en las sesiones ordinarias y extraordinarias enero a junio de 1937*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 37-42.

<sup>1025</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.11-12.

<sup>1026</sup> *Actos Legislativos y Leyes Expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1940*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1941, p.76-77.

<sup>1027</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.1-2.

<sup>1028</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p.62.

<sup>1029</sup> *Leyes expedidas por el Congreso Nacional, sesiones ordinarias de julio a diciembre de 1941*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1942, p. 86-87.