

T  
342  
083

1

S O B

**DE LA CUESTION SOCIAL EN LA CONSTITUCION COLOMBIANA**

JAIME OSPINO GOMEZ  
LUIS . BUELVAS VEGA

Trabajo de Grado presentado como  
requisito parcial para optar el  
Título de Abogado.

Presidente : Dr. CARLOS VILLALBA

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**  
CARTAGENA JUNIO DE 1984

**DE LA CUESTION SOCIAL EN LA CONSTITUCION COLOMBIANA**

00018312



- RECTOR : Dr. LUIS H. ARRAUT E.
- SECRETARIO GENERAL : Dr. CARLOS MENDIVIL C.
- DECANO : Dr. FABIO MORON DIAZ
- SECRETARIO ACADEMICO : Dr. PEDRO MACIA M.
- PRESIDENTE DE TESIS : Dr. CARLOS VILLALBA B.
  
- PRIMER EXAMINADOR : Dr. ROBERTO BURGOS O.
- SEGUNDO EXAMINADOR : Dr. RICARDO VELEZ P.
- TERCER EXAMINADOR :

45503

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**  
**CARTAGENA JUNIO DE 1984**

**DEDICATORIA**

A mis Pdres y Hermanos

JAIME OSPINO GOMEZ

**DEDICATORIA**

A la memoria de mi Padre

A mi Madre

A mis hermanos

LUIS BUELVAS VEGA

**TABLA DE CONTENIDO**

	Pág.
INTRODUCCION .....	1
1. ANTECEDENTES .....	4
1.1 EN EL MUNDO .....	4
1.2 EN EL PAIS .....	15
2. LA REFORMA DE 1936 .....	27
2.1 GESTACION .....	27
2.2 TRAMITE DE LA REFORMA .....	27
2.3 NORMAS SOCIALES DEROGADAS Y SU COMPARACION CON LAS VIGENTES .....	42
2.3.1 Constitución de 1886 .....	42
2.3.2 Acto Legislativo No.1 de 1936 .....	42
3. DIFICULTADES PARA SU DESARROLLO - INTENTOS REA LIZADO S .....	50
4. SINTESIS DE LA ACTUAL SITUACION SOCIAL .....	67
CONCLUSIONES .....	75
BIBLIOGRAFIA .....	82

## INTRODUCCION

El presente trabajo conlleva la intención de hacer un examen de las causas y consecuencias más relevantes sobre el trato dado en nuestras instituciones a los aspectos sociales del pueblo colombiano.

Indudablemente, solo puede tratarse de una síntesis dada la importancia y amplitud del tema que prácticamente va paralelo con la historia de nuestro país. Con nuestro análisis hemos querido corroborar lo sentido desde hace años, cuando escuchamos críticas, antinacionalistas a nuestra carta; es decir, que en ella se encuentran las herramientas sociales, actualizadas y justas, dentro de "libertad y el Orden", necesarias para legislar, a la altura de cualquier país del mundo, en beneficio de todas las clases que componen nuestra querida patria.

Creemos como fruto del estudio realizado, que cualquier falla actual en su aplicación es más de tipo humano, que

constitucional.

Es que no hay otra manera de explicar porqué con unas tesis tan importantes como las incluídas en la reforma de 1936, que la puso a la altura de las más avanzadas del mundo, no se hayan realizado los cambios necesarios para la existencia de una verdadera justicia social en nuestra comunidad.

Claro que la idiosincracia de nuestro pueblo ha permitido que sus dirigentes la manejen a su antojo, hasta el extremo que, en su nombre se legisla y se gobierna a favor de una minoría elitista, que no le permite disfrutar las conquistas alcanzadas. A pesar de todo, con un estocismo ejemplar, el espíritu revolucionario continúa latente y es así como en cada una de las ocasiones necesarias se ha respondido presente para aportar la cuota de sacrificio y heroísmo que lo ha caracterizado desde la revolución de los comuneros, pasando por las guerras de independencia, las sociedades democráticas, el radicalismo, las guerras civiles, las luchas, las luchas obreras, etc.

Desgraciadamente, el principal factor que contribuyó a mantener este probioso estado de desigualdad social radica en la falta de verdaderos caudillos, lo cual ha permitido que falsos dirigentes se apersonen de la causa para

su provecho personal.

"Lo que importa, para que la nueva constitución produzca sus frutos, es que ella se practicada con entera fidelidad por todos los poderes públicos", decía el Doctor José María Samper en su comentario científico a la constitución de 1886.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 EN EL MUNDO

El comienzo del Siglo XX, especialmente en la época de post-1a. guerra Mundial, fué pródigo en el cambio de constituciones que tienen en común la introducción del interés social, que se enfrentó con la posición totalmente individualista, existente hasta la época.

Es muy notoria la influencia ejercida en los países Latino americanos por las reformas constitucionales de países como : Alemania (Constitución de Weimar), la Española de 1931, la Rusa (Revolución Bolchevique), la Mejicana entre otras.

Especialmente, los tratados del Profesor Leon Duguit, en Francia, que revolucionaron la época y tuvieron más acogida en otros países, que en el suyo.

Algunas de cuyas expresiones fueron literalmente traduci-

das e incorporadas en mcuhas constituciones del primer tercio del siglo, como sucede con la Función Social de la propiedad, que también aparece en la reforma Constitucional de 1936, como una de las principales innovaciones. Según algunos críticos, se debió decir "La propiedad tiene una Función Social".

La verdad es que todas estas constituciones de la post - guerra, fueron redactadas cuando ningún partido político podía ignorar la cuestión social.

Es así como se transforman, no sólo la teoría general del Estado, sino también la doctrina de los derechos individuales, vigentes desde hacia muchos años y eje principal de las Repúblicas que se nutrían del liberalismo económico y del célebre principio del dejar hacer y dejar pasar es decir, la mayoría de las Repúblicas Europeas y Americanas.

De allí que el Estado no pueda limitarse al reconocimiento de la independencia jurídica del individuo, mínimun de condiciones necesarias para asegurar su independencia social.

En nombre de éste principio social, es necesario limitar ciertos derechos fundamentales existentes hasta el momento

especialmente, la propiedad en todas sus manifestaciones.

Naturalmente, las nuevas Constituciones que organizan la vida pública de los pueblos sacudidos por la guerra, no podían realizar íntegramente, la racionalización de la vida social.

Pero sí hay que ubicarlas como una verdadera tentativa de invaluable efectos, aunque en ciertos Estados, estos "de rechos sociales" solo hayan quedado en el papel y se les denomine las "revaluaciones de escritorio".

Es conveniente traer a colación varios ejemplos que vienen a constatar la infiltración de la nueva tendencia de carácter social en las declaraciones de derecho de algunos países.

Observando la segunda parte de la Constitución Alemana de Weimar, en su Artículo 119 habla de la igualdad de derechos de los dos sexos, algo hasta ese momento matizado de cierto tabú. De la obligación por el Estado de sostener la virtud y la salud de la familia. De la protección de la infancia (Artículo 122) temas originarios de la seguridad social y el derecho de familia, nunca antes tratados. Desenvuelve detalladamente la teoría de la Instrucción Pública, en los Artículos 142 y 150; ubicándola en lugar pre

dominante. El artículo 151 es particularmente característico "La vida Económica debe ser organizada conforme a los principios de la Justicia, en vista de garantizar a todos una existencia digna del hombre".

Existe una gran inspiración social en el Artículo 153 cuando dice "La propiedad entraña obligaciones. El uso debe ser realizado en interés general.

La protección al trabajo es considerada ampliamente en el Artículo 157. Mientras que el 165, traza un largo plan de organización de los Consejos Obreros, encabezados por un Consejo Económico del Imperio; sobre la expropiación y socialización de las empresas privadas, una de las principales normas innovadas, habla el Artículo 156.

Y otro aspecto de vital importancia en ésta constitución que aparece por vez primera, es el relativo a las garantías sociales de los trabajadores, para la defensa de sus derechos.

En la Constitución Yugoslava de 1921, se encuentran tendencias análogas. Especialmente en el Título III (Disposiciones Sociales y Económicas). Allí se establecía la obligación para el Estado de intervenir las relaciones económicas privadas, reglamentándolas según las nuevas i

deas sociales que estaban floreciendo. (Artículo 26). Se reglamentaba además, la protección al trabajo; otro cambio sustancial en la relación obrera-patrono, en el Artículo 23. Pone límite a la propiedad agraria, en unos intentos de reformar las caducas estructuras feudales imperantes desde hacía muchos años (Artículo 43)

Es bastante claro y conciso al instituir en el Artículo 37, la funcionalidad de la propiedad, como un principio de su posterior socialización.

Las Constituciones de Rumania, (Artículo 21), Polonia (Artículo 99-102 y 118) y la de Estonia (Artículo 25) también dedican reglamentaciones y establecen la protección de los derechos y garantías sociales en una forma acorde con las reformas Constitucionales de la época.

Es de anotar que la introducción de elementos en las Constituciones, no fué solamente el resultado de la participación de socialistas en su formación, sino de todos los partidos, pues como lo dijimos al principio, todos estaban pendientes, sin poder apartarse de la cuestión social (Un caso parecido a la Ecología en la actualidad). Es así como en Constituciones Monárquicas, como la del reino Servio Croata, Esloveno, donde se establece plenamente el carácter social de las libertades individuales, limitando ade

más, la propiedad agraria, donde existían rezagos de la época feudal (Artículo 43). Este es un caso igual al de la Constitución Rumana, (Artículo 21) ya mencionada.

La Constitución Española de 1931, fruto del proceso Republicano desde 1930, incorporando una serie de derechos económicos y sociales, coaligándose con los socialistas y constituyendo un gran ejemplo para quienes forjaban instituciones en los países Latino-americanos.

En ella se hacían notar los Artículos 4 y 5, que aluden a la adopción de "garantías de amparo" a los derechos ciudadanos y al reconocimiento de derechos de asociación en Sindicatos y Corporaciones.

Garantías a la propiedad privada y expropiación por causas de utilidad pública, mediante indemnización previa. Establece también la función social de la tierra.

En cuanto a la Economía es regulada por cuatro aspectos fundamentales como son : la propiedad, afirmando que toda la riqueza del país, está subordinada a los intereses de la Economía Nacional.

La expropiación forsoza de bienes por causa de utilidad pública, mediante indemnización o sin ella; si hay una ley a

probada por mayoría absoluta que disponga lo contrario, lo cual, también es requisito para su socialización. Incluye la nacionalización de servicios públicos y explotaciones que afecten el interés común, si la necesidad social lo exige. Otro aspecto dice que el Estado podrá intervenir por la ley en la explotación y coordinación de industrias y empresas, cuando lo exija la racionalización de la producción y la Economía Nacional. Consagra también que el trabajo es una obligación social que goza de la protección del Estado, asegurándole al trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna.

Regula los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de mujeres y jóvenes, protección a la maternidad, jornada de trabajo, salario mínimo, vacaciones anuales remuneradas. La participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de la empresa y todo cuanto afecta la defensa de los trabajadores. Establece además consideraciones especiales para la protección del campesino y el pescador. Obliga a legislar sobre patrimonio familiar inembargable, indemnización por pérdida en las cosechas etc.

Hace la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, garantizando la libertad de cátedra.

El ejemplo Mejicano, con nuevas instituciones autóctonas expedidas antes de la Revolución Bolchevique y de la Primera Guerra Mundial, incluyó notablemente en los cambios de nuestra constitución.

En materia de propiedad, adopta una nueva reforma que no obedece a la categoría del individualismo, ni a la del socialismo, sino que se combinan diversos tipos, a saber : La propiedad privada de bienes raíces, reservándose el Estado el derecho de imponer las modalidades que le dicte el interés público (Artículo 27); propiedad colectiva sobre bienes ejidales y la propiedad estatal, sobre los recursos naturales.

Se estableció la expropiación con la indemnización se terminó con los latifundios, democratizando la tenencia de la tierra. Se socializó la educación impartida por el Estado.

En el aspecto Laboral estableció las bases para la expedición de las leyes que regulan las relaciones Obrero-patronales, con la intervención del Estado, y en puntos importantes como la jornada máxima de trabajo, prohibición del trabajo a menores de 14 años; descanso semanal obligatorio, salario mínimo, trabajo igual a salario igual, sin discriminación de sexo ni nacionalidad, participación en

las utilidades; accidentes de trabajo, derecho de huelga y Sindicalización.

Es innegable la influencia ejercida por la Revolución Bolchevique que prácticamente dividió la historia de la Economía Mundial, al implantar el sistema socialista que hoy por hoy es practicado por más del 50% de la humanidad, en cualquiera de sus formas.

En la Constitución de la URSS se establece que es un estado Socialista de obreros y campesinos. Que su base política está constituida por Soviets de Diputados de trabajadores, nacidos y fortalecidos como consecuencia del derrocamiento de los terratenientes y capitalistas y del triunfo del proletariado.

En éstos organismos reside el poder que representa tanto a los trabajadores del campo como los de la Ciudad.

Su economía está basada en el sistema socialista y la propiedad socialista, sobre los instrumentos y medios de producción, evitando la explotación del hombre por hombre.

Existe también la propiedad cooperativa Koljosiana, admitiéndose las pequeñas economías privadas de campesinos y artesanos individuales, basados en el trabajo personal, sin

explotar el trabajo ajeno.

Hay también propiedad privada sobre los ingresos y ahorros provenientes del trabajo, la vivienda, objetos de uso doméstico, de consumo y comodidad personal y el derecho a la herencia de la propiedad personal. El trabajo es un deber y una honrra. De acuerdo al principio "El que no trabaja no come". Lo mismo que "De cada uno, según sus capacidades, a cada uno, según su trabajo".

Igualmente acontecía en Francia con la Revolución que estaba haciendo el Profesor Leon Duguit, quién afirmaba que el derecho está continuamente en un estado de transformación y las Instituciones Jurídicas nuevas siempre están en vía de elaborarse. El sistema Jurídico de los pueblos modernos tiende a establecerse sobre la comprobación del hecho de la función social, imponiéndose a los individuos y a los grupos; el Sistema Civilista era de orden metafísico, el nuevo sistema es de orden realista. Sistema acogido en todas las sociedades Americanas y Europeas que han llegado al mismo grado de cultura y civilización; un sistema que lentamente, bajo la presión de los hechos, viene a reemplazar al antiguo, algunas veces, a pesar del silencio del Legislador y otras, incluso, pese a su intervención en sentido contrario.

Esta nueva concepción del Derecho es la noción de Función Social. Según la cual, el hombre no tiene derechos; la colectividad, tampoco. Hablar de Derechos del individuo o de la sociedad, o tratar de conciliarlos, son simples falacias. Lo que sucede es que todo individuo tiene en la Sociedad cierta función que cumplir, cierta tárea que ejecutar, una necesidad que llevar, a las cuales no puede sustraerse. Este es precisamente el fundamento de la regla de derecho que se impone a todos.

Según el maestro de Burdeos, esta nueva concepción del orden Socialista y realista transforma todo lo anterior, especialmente, la libertad y la propiedad.

Según la concepción moderna de la Sociedad, todo hombre tiene una función que llevar, y por consiguiente, tiene el deber social de desempeñarla; tiene el deber de desenvolver, tan completamente como sea posible, su individualidad físico-intelectual y moral para cumplir esta función de la mejor manera y nadie puede entorpecer ese libre desenvolvimiento. Pero el hombre no tiene el poder de permanecer inactivo, no tiene derecho a la pereza. Los gobernantes pueden intervenir para imponerles el trabajo, pueden incluso reglamentarlo; pero los gobernantes no hacen entonces, más que imponerles la obligación de realizar la Función Social que le incumbe.

En cuánto a la propiedad, no es ya el derecho intangible, absoluto que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Es la condición indispensable de la propiedad y la grandeza de la sociedad. Pero la propiedad no es un derecho, es una función social. El propietario, es decir el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función, sus actos de propietario están protegidos.

Si nó la cumple o la cumple mal; si por ejemplo : no cultiva su tierra, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarla a cumplir su Función Social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.

**1.2 EN EL PAIS**

Como bien lo anota el Doctor Alberto León Camargo, al sostener que en cada artículo de la Carta Magna de la Constitución Colombiana está, como transfondo, un reñido debate el reflejo de alguna gran batalla militar, el entendimiento entre colombianos, la transacción de una interminable disputa. Nos proponemos presentar los hechos en el país que sirvieron de antecedentes a la cuestión Social Colombiana, consagrada en el Título II de la Constitución Nacional.

Nuestra centenaria Constitución concedida en el ocaso del Siglo XIX, en pleno apogeo de las doctrinas del liberalismo económico, matizado con los rezagos del feudalismo y fruto del partido dominante, pués, como costumbre de la época, quien gobernaba, implantaba una nueva Constitución.

Haciendo honrra al adagio popular de que "cada Alcalde de manda en su año", cimentada por casi medio-siglo de mandato hegmónico del partido gobernante.

Se vió también, al igual que el resto de las Instituciones del mundo occidental, sacudida y convulsionada por los movimientos Sociales y Económicos de la post-guerra.

Ya vimos cambios en diversos países Europeos y Americanos ahora trataremos lo considerado como causas que motivaron los cambios estructurales en materia socio-económica de nuestras instituciones.

La década siguiente a la terminación de la primera guerra Mundial fué aprovechada por nuestro país, lo mismo que por otros Latinoamericanos, para desarrollar un incipiente proceso de industrialización. fué uno de los más fecundos en la vida Colombiana, en lo relativo al crecimiento económico y a las modificaciones que vivió la Sociedad.

Aumentaron los precios del café, constituido ya en el principal producto de exportación. Hubo ingreso de capital extranjero, en una intensidad nunca antes conocida en la historia del país, y se calcula que por concepto de empréstito e indemnización por el Canal de Panamá y otras razones, fueron introducidos más de 200 millones de dólares, que era una suma de gran consideración para la economía de ese entonces. Las fuentes de crédito se cambiaron de Europa y especialmente, de Inglaterra, como era la costumbre, utilizando en cambio, créditos norteamericanos.

El desarrollo de las actividades económicas y la industrialización, motivaron el proceso de urbanización, los acueductos, alcantarillados y demás obras públicas en las ciudades así como las vías de comunicación, especialmente los ferrocarriles, fueron los más favorecidos por los empréstitos extranjeros. Los trabajadores del campo presionaron para conseguir un mejor nivel de vida y cambiar las formas a las que tradicionalmente se sometían ante la alternativa de nuevos empleos, mejor remunerados, iniciándose así la modificación de las estructuras agrarias.

Estas nuevas realidades económicas y sociales obligaron a un cambio estatal. Se creó el Banco de la República y la Contraloría General bajo la asesoría de la misión Kemmerer dictándose las primeras leyes de carácter intervencionista,

dándole al Estado facultades en asuntos monetarios que antes no las tenía.

En 1929 se paralizan las obras públicas que se habían emprendido debido a que dejaron de afluir los empréstitos, esto tuvo como consecuencia el paro de miles de asalariados. Gran parte de éstos trabajadores licenciados regresaron al campo donde llevaron nuevas ideas relacionadas con los derechos de los trabajadores y la forma de asociación de los mismos. Fruto de esto son los conflictos agrarios de la época en las zonas cafeteras del Tolima y Cundinamarca, especialmente; disminuyeron las divisas por concepto de la baja en el precio del café.

En la industria manufacturera, la baja del empleo fué de un 23%. Las reservas internacionales y los medios de pago bajaron notablemente.

El pueblo colombiano a través de la historia y desde la insurrección comunera, se ha caracterizado por los afanes libertarios y revolucionarios, aunque muchas veces ha sido traicionada y otras ha malenfocado sus intentos, sin una meta definida, siempre ha tenido en lo alto sus ideales, aunque por algunos períodos, se han mantenido en la clandestinidad por la fuerza de las circunstancias, generalmente, tiranos opresores o falsos caudillos. Sin em

bargo por muy grande que sea la represión o el grado de decepción, siempre se mantiene viva la llama revolucionaria, lo cual explica que a veces estalle el inconformismo, al parecer por causas triviales, cuando la realidad al decir de Gaitán, es que existe una gran corriente subterránea que aparece en las grandes épocas de crisis y que viene canalizando de tiempo atrás.

La insurrección popular de 1781, contra la corona española fué el inicio de las luchas revolucionarias colombianas; lo que en principio era una protesta callejera se convirtió luego en un afán por la liberación de los esclavos, reivindicación de los indígenas, mejoras en las condiciones de trabajo y de la vida para los arrendatarios de tierras, arrieros etc.

Esta movilización social se convirtió en política al enfrentarse en armas contra los españoles, afirmando prácticamente su soberanía, con la capitulación de Zipaquirá.

Como es fácil notar, esto sucedió antes de la traducción de los derechos del hombre por Nariño y los pronunciamientos del patricida criollo a principios del Siglo XIX, con la irrupción de las Sociedades Democráticas, varias décadas después continuó la bandera socialista del artesano revolucionario en las grandes aldeas, buscando la protec

ción a sus formas de producción. Estuvieron inspirados en los ideales de la segunda revolución Francesa de 18-48. Este movimiento siguió victorioso hasta 1854 con el golpe de estado de Obando.

Más tarde, en 1861, casi se logra una auténtica revolución social, al producirse el alzamiento político militar, si se hubiera dado una cabal aplicación al decreto sobre desamortización de bienes de manos muertas. Sin embargo estas pasaron a manos de los comerciantes o políticos radicales y no al pueblo trabajador y campesino. Esto contribuyó a la colonización de la hoja del Cauca por un campesinado sin tierras, donde existe hoy el principal cultivo de exportación. Algunos la consideran como la primera reforma agraria del país, pues cuando ya estaba valorizada la tierra por el trabajo eran reclamadas por propietarios con títulos. La lucha social fué desviada entonces por la contrarrevolución de 1886 y la dinámica de las guerras civiles. Su reaparición fué después de la primera guerra mundial con el comienzo del proletariado, las nuevas organizaciones artesanales y los primeros sindicatos de base; y tanto éstos como la élite intelectual de las nuevas generaciones encontraron en el socialismo, la filosofía social que los unía, los compactaba y los guiaba. Aunque entre este socialismo de 1920 y el de 1850 existe tanta distancia como la que

hay entre Proudhon y Marx; el taller artesanal y la fábrica; la sociedad de auxilios mutuos y el sindicato o barro; y el socialismo como anhelo de la justicia y como filosofía de la lucha de clases, o como estrategia de transformación de la lucha de clases.

Fue en esta época cuando tuvo lugar la primera crisis del capitalismo en la economía colombiana. Durante este período de agitación social fue la insurrección indígena en la hacienda del Cauca, las luchas campesinas en el Tolima y Cundinamarca, la conquista del concejo de Girardot por los Socialistas, la penetración comunista en los principales cultivos del café de Viotá, de la insurgencia de los partidos revolucionarios improvisados y la huelga de las bananeras de la cual nos referimos a continuación.

LA MASACRE DE LAS BANANERAS

Con el fin de solicitar mejoras salariales y demás condiciones laborales, los obreros de la United Fruit Comany, en la zona bananera del magdalena, presentaron a la empresa un pliego de peticiones. Como se negaron siquiera a considerarlo fue declarada huelga, que contó con el apoyo general.

Dada la influencia de la Empresa ante el gobierno Nacio-

nal y local, que practicamente manejaba a su arbitrio, fué rodeada de todas las garantías militares para evitar cualquier acción de los huelguistas en contra de sus bienes. Sin embargo, al no presentarse ningún incidente en su contra, sino por el contrario, el anhelo de los trabajadores por llegar a un arreglo, aún a costas de recortar las peticiones, las directivas empresariales empezaron a crear un clima de agitación ficticio encamniado a evitar un arreglo con los huelguistas. Varios fueron los desmanes auto perpretados en contra de la empresa, de lo cual se dió cuenta el Ministerio de Gobierno y al presidente Abadía, quien era huseped consuetudinario de la United Fruit, para buscar la implantación del Estado de Sitio y el despido de los trabajadores, ya para ésta época, los militares al mando del Coronel Cortés Vargas, dirigian los operativos de orden público en la zona y eran alejados en las instalaciones de la United, donde disponían hasta de sueldos, con la condición de trabajar para ellos.

Como la intención era dar una lección a los trabajadores, según consta en una escritura firmada por el General Cortés Vargas, donde a nombre del gobierno indicaba cuales serían los nuevos sueldos; un poco por debajo de los existentes, nunca hubo intención de pactar con ellos y para eso se valían de la amistad o el soborno con el militar mencionado, quién la noche antes del día programado para el arre

glo, con asistencia del Gobernador del Magdalena y otros funcionarios, después de haber reunido a los trabajadores en la estación del ferrocarril; se emborrachó con los directivos de la empresa y los demás oficiales. Después dió orden a los soldados de disparar contra los huelguistas y quienes no lo hicieran serían acribillados por los oficiales, los que estarían manejando las ametralladoras.

Y así ocurrió, en la madrugada del 6 de Diciembre de 1928 cuando los obreros, sus mujeres e hijos que los acompañaban fueron despertados por los soldados para informarles que había sido implantado el Estado de Sitio y que el General Cortés Vargas había sido nombrado Jefe Civil y Militar de la zona, a lo cual respondieron con gritos de "Viva Colombia". Momento aprovechado para abrir fuego contra la multitud indefensa que fué rematada con las bayonetas de los soldados, quienes estaban temerosos de las ametralladoras que hacia ellos dirigían los oficiales por orden de Cortés Vargas. Toda la madrugada la dedicaron a recoger cadáveres en volquetas para ser tirados al mar y algunos eran enterrados en fosas comunes, aún estando vivos.

Más tarde, este monstruo vestido de Militar, quizás como premio, fué trasladado a Bogotá como Jefe de la Policía, donde le toca reprimir las grandes jornadas estudiantiles

de la época y dejando como saldo un muerto y varios heridos. Otro premiado fué el Ministro de Gobierno Rengifo, quién fué enviado a una Representación Diplomática. Y toda esta barbarie hubiese quedado inmune si el genio de la justicia social Dr. Jorge Eliécer Gaitán no lo hubiese denunciado publicamente en los grandes debates de la Cámara de Representantes los días 3,4,5, y 6 de Septiembre de 1929. Esto, unido a lo anterior, originó cierta hostilidad contra el Gobierno, por parte de un gran número de la población que ya venía sufriendo los problemas económicos en que estaba sumido el país. Esta crisis fué acompañada de cambios políticos, que a diferencia de otros países latinoamericanos que también le sufrieron, no dió lugar a dictaduras y por el contrario, hubo un leve giro hacia la izquierda, dando paso a Gobiernos modernizantes.

En 1931, a finales, se establece un control de cambios y en 1932 se dictan disposiciones sobre moratoria en los pagos, ante la situación de penuria de los deudores arruinados.

Con estas disposiciones de carácter intervencionista en el campo económico, comenzó a incursionar el Estado en asuntos que le estaban vedados por las clásicas teorías liberales. Ya en 1930, se había dictado una ley que reconocía a los Sindicatos y el Ministerio de Industrias, con el

fin de solucionar el problema agrario, inicia un estudio sobre la tenencia, de la tierra, presionado por los campesinos que organizados y por la fuerza querían hacer valer sus derechos.

Para la época, el Derecho Público francés era la principal fuente de inspiración de las nuevas promociones de Abogados liberales, y se hacían muchas comparaciones entre la Constitución Colombiana del 86 y la de los Estados organizados después de la 1a. Guerra Mundial. Uno de los críticos de la constitución, Julio Enrique Tascón, editó una conferencia donde desentrañaba minuciosamente las contradicciones y problemas de ella, planteando propuestas concretas.

Basado en el positivismo ejerce una crítica implacable contra las Constituciones Confesionales en lo relativo a los derechos individuales y las funciones estatales. Comienza confrontando el preámbulo, lo cual fué acogido por una comisión senatorial que elaboró un proyecto de constitución, suscitando un pronunciamiento contrario del Arzobispo de Bogotá. Atacaba la tesis individualista del Artículo 19 de la Carta por no decir nada sobre la intervención del Estado en la Satisfacción de las necesidades sociales ni de las obligaciones positivas. Crítica que fué acogida, pues el Artículo quedó así : Las autoridades

de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Criticaba los conceptos de propiedad privada que la concebían como un derecho absoluto, aduciendo que debería modificarse para convertirla en una Función Social, estimando que el ser propietario obliga a usar los bienes personales, para aumentar la riqueza general contribuyendo al bienestar común, como un deber de solidaridad.

## 2. LA REFORMA DE 1936

### 2.1 GESTACION

El 7 de Agosto de 1934, se posesiona como Presidente de la República el Doctor Alfonso López Pumarejo, con su célebre programa de la "Revolución en Marcha" en representación de un partido que después de 45 años por fuera del Gobierno veía muy cercana la cristalización de sus ideales políticos de cambio, especialmente, por la circunstancia de tener un Congreso homogeneamente del mismo partido, ante la abstención del contrario.

El ambiente renovador se sentía en todos los órganos sociales del país. Por un lado, obreros pidiendo reformas y sindicalizándose cada vez más con la ayuda del Gobierno, que los convirtió en su principal aliado contra el adversario tradicional y la derecha liberal, que se oponía a la renovación: por el otro lado los campesinos organizados en ligas pidiendo la modificación de las estructuras agrarias y mejor trato en los conflictos.

Como sostiene el Doctor Eduardo Santa, en su libro la Evolución Histórica del Estado Colombiano, sopla por toda la República un hálito de renovación, de justicia social se habla un nuevo idioma en la política; emergen numerosos líderes de la clase media que se hacen voceros de esas aspiraciones y anhelos populares y sobre todo, el partido que ha llegado al poder capta ese aire renovador y quiere plasmarlo en un reforma Constitucional que actualice la Carta del 86 y la ponga a tono con las nuevas circunstancias de la época.

El fuerte y acendrado individualismo que inspira la Carta del 86, y que justamente es la que da a ésta su tinte liberal, ya no tiene cabida en el campo de la realidad social Colombiana. Vivimos ya en una sociedad masificada con fuerzas contrapuestas. Por una parte las llamadas Asociaciones de Capital y de otra parte, el Movimiento Sindicalista.

" Es indispensable contarle algunas vértebras ultraindividualistas a la Constitución del 86 y hacer que desaparezca el Estado gendarme entronizado en ella, acabar con el neutralismo oficial y edificar en cambio un nuevo Estado interventor con ciertos matices Socialistas".

Con la aceptación del intervencionismo de Estado y el abandono del antiguo credo liberal en la Convención de 1922, el partido de Gobierno se prepara para transformar las instituciones y reformar el país, a pesar de no ser un partido homogéneo. En él convivían los mayores Capitalistas con los obreros y el sector más consciente del campesinado, además de la intelectualidad avanzada, por eso se sentía vocero de los intereses populares.

Este motivó su apoyo a la reforma emprendida, que contaba además con el ejemplo renovador de otros países.

Con éste programa florecen las inquietudes por las cuestiones sociales, la doctrina social Católica es incorporada a los proyectos (Quadragesimo anno de Pio XI y Rerum novarum de León XIII).

Surgen las organizaciones Comunistas y el Socialismo, se inician los movimientos masivos dentro de los partidos ; hasta los medios más reaccionarios aspiran a un derecho de contenido social, son agitadas las banderas de la Justicia Social y el movimiento obrero se hace en las lides políticas.

## 2.2 TRAMITE DE LA REFORMA

Dada la presión ejercida y la expectativa reinante en el país el Gobierno no esperó que se reuniera el Congreso homogéneamente liberal, sino que al mes de posesionado el Dr. López Pumarejo, empezó a presentar proyectos de reforma a través de su Ministro de Gobierno Dr. Darío Echandía, depositando en la Cámara de Representantes, donde contaba con la mayoría, las propuestas más controvertidas.

El 10 de Septiembre fué presentado el proyecto sobre la propiedad y la intervención del estado en la Economía, que textualmente decía: "Artículo 1o.: Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidas ni vulnerados por leyes posteriores. Sin embargo, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o contribución general con arreglo a las leyes.

Con todo, por motivos de utilidad pública o de interés so

cial, definidos por el Legislador, podrá haber enagenación forzosa, mediante equitativa indemnización. Artículo 2o. El Estado podrá intervenir por medio de Leyes en la explotación de las industrias o Empresas Públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar protección al trabajo".

Se expresaba así el MInistro de Gobierno en la exposición de motivos : "Hay en la opinión general el anhelo de realizar una reforma que ponga los preceptos Constitucionales que se refieren a la Constitución y guarda de los derechos del individuo, a tono con las concepciones modernas sobre el papel del Estado en la regulación de la economía y en la protección al trabajo.!!..." Continuando :

" El Gobierno espera que querais ver en este proyecto una primera contribución suya a la solución jurídica de los rproblemas sociales que están inquietando al país..."

Sintetizando que se había vivido una vida democrática formal y superficialmente, y que era el momento de empezar a vivir real y profundamente. Afirmaba la tesis que la Constitución perseguía como finalidad primordial limitar la competencia de cada uno de los organismos por las cuales se ejercita el poder público y señalar una valla a los poderes del estado frente a ciertos derechos del individuo,

agregando que el orden racional es constituir primero un plan Legislativo de reformas para corregir la Constitución cuando quiera que se oponga al cambio planteado por las Leyes. Luego hace una relación de los principales problemas que manifestaban la necesidad de subsanar la falla Constitucional, donde estaban ausentes los criterios sociales. Deduciendo que es necesario darle al Estado las herramientas para frontar estos problemas a través de la intervención en la economía, de acuerdo con las tendencias modernas de derecho en el mundo, comenzando con establecer la Función Social de la propiedad.

La comisión de asuntos constitucionales encargada del proyecto se dividió en dos, una mayoritaria integrada por los Doctores Carlos Lozano y Lozano, Gabriel Peñaranda y Antonio Rocha, quienes rindieron concepto favorable reafirmado lo sustentado por el Gobierno y aduciendo que la norma no se aparta del espíritu de la Constitución del 86. De dicho informe extractamos el siguiente párrafo: "Hacer, pues, del interés social una finalidad y a la vez un motivo de progreso, de adaptación a la función protectora del Estado, de contrapeso a la expansión de poderes económicos internos, que funcionan como rueda loca, sin ningún beneficio para la sociedad y sin sujeción a los poderes públicos; hacer, en una palabra, funcionar la propiedad de todas las cosas corporales e incorporales, mobiliarias, al compás de la necesidad económica y colec

tiva..."

Mientras tanto, la parte minoritaria compuesta por José De la Vega y T. Quintero, rindió informe contrario considerando que "prescindir de la garantía Constitucional de la propiedad, no entraña un adelanto para nuestras Constituciones, si nó un retroceso que provocaría la más peligrosa estabilidad para la economía."

En Septiembre 19 los Senadores liberales Camilo Muñoz y Timoleón Moncada, presentaron un proyecto sobre la propiedad privada por medio del cual se instituí la enajenación forzosa teniendo en cuenta no solo motivos de utilidad pública sino el interés social, establecido por el Legislador.

Sin mencionar la indemnización previa ni la sentencia judicial para la expropiación. Decía así el Artículo Único : "podrá haber enajenación forzosa no solo por motivos de utilidad pública, sino también por causas de interés social determinados por el legislador, quién podrá además, limitar los derechos adquiridos como medida de carácter general. La expropiación o limitación dará derechos a indemnización en todos los casos indicados por la Ley que define los motivos y las causas que dan lugar a una u otra de ellas".

Primero con un análisis general sobre la tenencia de la tierra, inproducción de los latifundios; con los problemas sociales generados por estas; la necesidad de adquirir estas tierras para adjudicarlas proporcionalmente a quienes no tuvieran, previniendo la aceptación de castas sociales, acrecentando la riqueza y economía del país y estimulando la dignidad e independencia de los habitantes de la República. En forma deliberada se abstuvieron de citar tratadistas de las nuevas corrientes sociales, invocando en cambio a León XIII, Pio XI y la nueva Junta del Partido Conservador.

Ya en 1935 cuando se instala el Congreso Homogéneo Liberal, las distintas tendencias del partido pugnan por adelantar las Reformas en materia Social, lo que obligó a la creación de una comisión interpalamentaria que refundieran todas las iniciativas en un solo proyecto, especialmente, la negociación con el Congreso sobre el procedimiento a seguir en el trámite de las Reformas.

El 24 de Julio el Dr. José Joaquín Caicedo Castilla, presenta un proyecto de 50 artículos algunos relativos a la Función Social, uno de ellos fueron integrados posteriormente al proyecto de constitución, presentado por la Comisión antes mencionada y tocaban esencialmente lo siguiente :

Garantizar el derecho de propiedad, imponiendo las transformaciones y limitaciones convenientes al interés público, permitiendo además la expropiación por causa de utilidad social, indemnizando adecuadamente cuando lo señale la Ley. Otro artículo habla de la obligación del propietario de cultivar y explotar el suelo.

Propone la intervención del Estado en las Industrias y de más empresas Públicas y Privadas para racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, lo mismo que la protección al trabajo convirtiéndola en una obligación social, institucionalizando la seguridad social.

Esta propuesta fué catalogada como eminentemente socialista, obligando al Ministro de Gobierno a hacer pronunciamientos categóricos donde afirmaba que todavía no era tiempo de socializar la propiedad privada.

Finalmente fué aprobada la propuesta del Ministro, con algunas modificaciones introducidas por los Senadores.

En suproyecto el Dr. Caicedo trataba además la enseñanza primaria gratuita, la garantía de libertad de asociación y del derecho de huelga salvo en los servicios públicos, que a la postre fueron aprobados.

El Senador Pedro Juan Navarro, uno de los principales ex-  
ponentes de la derecha liberal presentó un proyecto enca-  
minado a entabrar la expropiación, exigiendo una mayoría  
cualificada de dos tercios de cada cámara para su aproba-  
ción : oponiéndose además a la Reforma que limitaba la  
propiedad.

Los días 5 y 9 de Agosto del mismo año, las Comisiones de  
Senado y Cámara respectivamente iniciaron las sesiones  
con base en los proyectos antes mencionados. Más adelan-  
te, el 12 de Octubre se integró una Comisión interpalamen-  
taria que consideró las respectivas enmiendas propuestas  
para unificar criterios que facilitarían su discusión en  
las plenarios de cada Cámara como fruto de un arduo tra-  
bajo. El proyecto pasa a la plenaria del Senado para ~~se~~  
segundo debate el 14 de Noviembre fecha en que terminaban  
las sesiones ordinarias del Parlamento. Todavía no se  
había dilucidado sobre si se trataba de cambiar o simple-  
mente reformar la constitución; habían muchos puntos por  
tratar, que el congreso aspiraba a tratarlo en sesiones  
extraordinarias, especialmente el grupo del cual hacían  
parte los Senadores Gerardo Molina, Muñoz Prieto, Timoleón  
Moncada y Caicedo Castilla.

El Gobierno convocó a sesiones extraordinarias del 16 de  
Noviembre al 31 de Diciembre para tratar una serie de te

temas que el consideraba prioritarios, pero que en nada tenían que ver con los asuntos relativos a la cuestión Constitucional, los cuales, serían considerados en nuevas sesiones extras que se convocarían a partir del 1o. de Enero del año siguiente, al respecto el Doctor Alberto Lleras Camargo, (Ministro de Gobierno) se expresó así : "EL propósito del gobierno es pues que se desembarace el Congreso del cúmulo de proyectos del Gobierno que están a su consideración en este período muy breve. Con el objeto sobre la reforma Constitucional y los demás que se presentaren alrededor de problemas sociales tan graves como las Reformas Sociales, tngan solo un pequeño paréntesis para la consideración pública antes de iniciarse el estudio.."

A esto respondió el Senador Molina, impugnando las propuestas presentada por el Ministro estimando que desde ya el Seando debería abocar la discusión del proyecto de constitución presentado por la comisión, haciendo énfasis en el error que cometía el Gobierno ya que con ésta proposición estaba alargando la vida a la Constitución de 1886 cuyo fin estaba esperando al país. Después de ligeros escauceos y con la promesa formal de las nuevas sesiones extras ya mencionadas se acogió la propuesta del Gobierno mediante una proposición presentada por el Senador Caicedo Castilla.

Por fin la discusión en la plenaria del Senado sobre la Reforma se inició el 8 de Enero de 1936, con el problema de si la Constitución debería reformarse total o parcialmente, punto sobre el cual el Ministro Lleras Camargo, pidió su aplazamiento alegando que el tiempo del cual disponía era escaso pues tendría que volver a las comisiones lo cual era perjudicial para la Reforma tan ansiosamente esperada. Con este criterio y para evitar algunos debates de carácter doctrinario fueron excluidos ciertos artículos dando prelación a otros taxativamente, lo cual originó una reacción violenta de la izquierda liberal y en sendas discusiones los Senadores Molina, Prieto y Moncada, atacaron la posición Gubernamental de no sólo mantener la Constitución de 1886, sino de fortalecerla.

En su intervención el Dr. Molina, sostuvo : " Una Constitución es una declaración política de determinada fuerza que se instala en el poder..."

" Llega Mussolini, al poder y dice cómo entiende el Estado; llegan los Soviets y dicen cómo lo entienden y en Colombia siempre ha ocurrido eso.. Constitución nueva, radical en el 53; reaccionaría en el 86.. Por eso yo sería partidario que este Congreso se declarara Constituyente. Puesto que es un movimiento político victorioso, no tiene

porque ceñirse a los trámites que le señala la Constitución anterior. Eso es claro, una Constitución dice cómo ha de ser cambiada, reformada, organizada, pero no dice cómo ha de ser muerta, porque nadie tiene vocación al suicidio.."

En cuanto a la escasez de tiempo aducida por el Ministro, para reformar totalmente la Constitución, se refirió a la engativa del Gobierno para continuar las discusiones en la plenaria, a partir del 16 de Diciembre; cuando se llamó a extras al Congreso para atender otros asuntos considerados de urgencia, como algunos de carácter tributario, aplazando para el año siguiente la reforma Constitucional, cuando sólo se disponía de 40 días para su estudio y aprobación, cosa totalmente imposible.

El Senador Prieto, hizo énfasis en que el Gobierno no quería hacer una reforma de carácter político, sino que mantenía la vigencia de la Constitución del 86, con una tímida referencia a la propiedad, sin atacar problemas vitales como la seguridad y asistencia social sin atender la costumbre jurídica política que exigía una nueva Constitución cuando hubiera un cambio de Gobierno.

Qué se instituya una verdadera protección al trabajo para evitar un sin número de atropellos que se venían realizando por parte de los patronos como en los casos de Barran

ca y Samacá, donde se autorizaba a las Compañías para el despido masivo de obreros.

En una brillante intervención el Senador Moncada, dijo que era necesario sustituir la Carta actual para ajustar la a los anhelos del Derecho Moderno que estaba acorde con las reivindicaciones sociales, que eran pedidas desde todos los extremos del país. Los hechos han declarado la agonía de dicha constitución y esta podría tener disposiciones rígidas, pero sería incapaz de hacerse respetar y obedecer y antes de tener una Constitución exótica, inadecuada para regir los destinos de un país, es mejor no tenerla. El Derecho no es un cuerpo muerto, es algo vivo que marcha y se reforma con las costumbres y por ello, a medida que éstas cambian, necesario es reformar la Legislación.

Hace críticas al Artículo 19 por ser la base del sistema individualista que caracteriza la Carta y que debía ceder el paso al Derecho Social. Y que no era posible que cuando en el mundo entero se verificaba una transformación, en Colombia conserváramos ese Artículo perturbador de la misión del poder público.

Para los autores de la Constitución del 86, el Derecho es un poder de voluntades que se impone a todos los hombres

con fuerza incontrastable.

Más en concepto, de los autores del proyecto, el derecho no es otra cosa que las facultades que la Ley otorga a los individuos para que puedan desarrollar sus actividades, según las circunstancias en que vivan y en beneficio social.

Según la Constitución actual, el hombre es titular de derechos naturales; en conceptos de los autores del proyecto, la persona no tiene derechos porque haya nacido con ellos, sino porque tiene obligaciones.

La Constitución vigente es individualista; sólo reconoce los derechos subjetivos, amparados y defendidos por el Estado.

Pero los miembros de la comisión pensamos sustituir el sistema individualista, por uno de carácter social, en que el Derecho subjetivo se base en lo objetivo.

De ésta manera deja de ser el Estado un agente de policía para adquirir su verdadera misión activa, en cuanto debe regular el cumplimiento de la función que corresponda a toda persona para mantener siempre la solidaridad y la independencia social.

Ahí encontraís la gran diferencia entre la Constitución actual y la Reforma.

**2.3 NORMAS SOCIALES DEROGADAS Y SU COMPARACION CON LAS VIGENTES**

Para apreciar mejor cuales fueron los cambios realizados por el Acto Legislativo no.1 de 1936, a la Constitución de 1886, después de los arduos debates en las plenarias de Senado y Cámara, lo mismo que en sus comisiones Constitucionales respectivas, presentamos las similitudes y diferencias de los Artículos tal como estaban en la Constitución de 1886 y como quedaron después de la Reforma.

**2.3.1 Constitución de 1886**

Artículo 19 : Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos. (Derogado Expresamente).

Artículo 31 : Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por las leyes posteriores.

Quando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley el interés privado deberá ceder al interés publico pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al ARTículo siguiente :

Articulo 32 : (Subrogado por los Artículos 4o, 5o. y 6o. del Acto Legislativo No.3 de 1910).

4o.: Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicar se antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita.

Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitro rentístico y en virtud de la Ley.

Sólo podrán consederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación.

5o.: En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización o contribución general con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública definidos por el Legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante madami

ento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación.

6o.: En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los concejos Municipales podrán imponer contribuciones. (Fueron derogados expresamente el Artículo 32 y el Artículo 5o. del A.L. No.3 de 1910).

Artículo 36 : El destino de las donaciones intervivos o testamentarias hechas conforme alas leyes por objeto de beneficencia o de instrucción pública, no podrá ser variado ni modificado por el Legislador.

(Derogado Expresamente).

Artículo 41 : La Educación Pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica.

Artículo 44: (Sustituido por el Acto Legislativo No. 1 de 1932). Artículo único. Toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremios o doctores.

Las autoridades inspeccionarán las Industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad pública. La Ley podrá restringir la producción y

el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.

También podrá la Ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las Empresas Públicas de transporte o conducciones y exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones de Ingeniero en sus distintos ramos, Abogado, Médico y sus similares.

Artículo 47 : Es permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal.

Son prohibidas las juntas populares de carácter permanente. Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica.

(Modificado en los incisos 1o. y 2o.).

Artículo 49 : Las corporaciones legítimas y públicas tienen derecho a ser reconocidas como personas jurídicas, y a ejecutar en tal virtud actos civiles y gozar de las garantías aseguradas por este título, con las limitaciones generales que establezcan las leyes por razones de

utilidad común.

(Derogado expresamente).

Artículo 37 : No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación , ni obligaciones irredimibles.

(Modificado por el Artículo 18 del Acto Legislativo No.1 de 1936).

2.3.2 Acto Legislativo No.1 de 1936

Artículo 9 : Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honras y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 10 : Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes Civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos, ni vulnerables por las Leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder el interés público o social.

La propiedad es una Función Social que implica obligaciones.

Por motivo de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el Legislador, por razones de equidad, podrá de terminar los casos en que no haya lugar e indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Artículo 11 : 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.

Parágrafo : Las Leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Artículo 12 : El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a las Leyes para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el

Legislador. El gobierno fiscalizará el manejo e inversión de tales donaciones.

Artículo 14 : Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los Institutos docentes públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que la Ley señale.

Artículo 15 : Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad pública.

La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y bebidas fermentadas.

También podrá la Ley ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos a las empresas de transportes

o conducciones y demás servicios públicos.

Artículo 16 : La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar.

La Ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba dar la directamente el Estado.

Artículo 17 : El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado.

Artículo 20 : Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos la Ley reglamentará su ejercicio.

### 3. DIFICULTADES PARA SU DESARROLLO

#### INTENTOS REALIZADOS

Después de tanta oposición, de tanta turbulencia verbal, después de sofocantes y candentes debates en el Congreso es triste ver que solamente ha quedado consignado en el papel : una figura tan hermosa, una pieza de cambio con grandes ansias de renovación. Y para corroborarlo anterior basta preguntarse : En que quedó el principio que la propiedad como Función Social implica obligaciones ?. Podría decirse que su corta vida solo transcurrió de la transcripción literal de los criterios reformadores del francés León Duguit, hasta su implantación en la Constitución Colombiana.

El Congreso Colombiano parece haber quedado exhausto después de tanta violencia verbal para lograr plasmarla en la Carta Constitucional y no hacerla eficaz llevándola a la realidad a través de órganos adecuados creados por la Ley. De allí que se le catalogue como "Revolución de Papel" comunes en países Latinoamericanos.



Se ha puesto en práctica aquello de que el trabajo es una obligación social y que gozará de especial protección del Estado ? Dónde ha quedado el humanitario principio de la asistencia pública como función del Estado?

Otras formulaciones plasmadas en la Carta como Figuras de corativas, inertes.

¿Dónde ha quedado el principio fundamental de la Reforma cuál es la facultad de intervenir, por mandato de la ley en la explotación de industrias públicas o privadas ? principio éste que constituye la columna vertebral de la Reforma y esencia del intervencionismo de Estado. Pero en que forma se ha desarrollado ? a excepción de las normas consagradas por el Código Laboral, para proteger ciertos derechos de los trabajadores. Por qué no se responde a la urgencia social ?

Hablando sobre las peripecias Constitucionales de la propiedad en su libro "El Estado y la Constitución", el Doctor Gabriel Melo Guevara, hace un recuento de su reconocimiento en las diversas cartas de la Constitución Cundina marquesa en 1811, que la incorpora como un derecho del hombre en sociedad, diferenciándola como la facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo e

industria (Tit. XXII, Art.9o.) definición parecida a la de Antioquia de 1812 y la de Tunja.

En las Constituciones de la Gran Colombia en 1821 y 1830 y de la Nueva Granada en 1832 y 1843, se abandonaron las definiciones, consignado apenas los atentados contra la misma.

Las de 1953, 1958 y 1963, hablan de la "garantía del Derecho de propiedad" según el Dr. Melo Guevara, los constituyentes de 1936, regresaron al viejo estilo de definirla y de paso le quitaron su carácter de Derecho de las personas, que había sido reconocido por todos los constituyentes anteriores, como todos los derechos subjetivos.

Según el mencionado autor, el partido triunfante, después de 45 años de oposición llega al poder y tiene una obligación Constitucional : Reformar - Esto hubiera sido bueno si hubiesen organizado el poder sin urgencia política, pero, el Gobierno apeló a las últimas teorías venidas de Europa, especialmente Francia, que encontraron amplia acogida y tuvieron la ventaja de adaptarse integralmente, dando una respuesta para todo y oficiando novedad de los Colombianos. De allí que se les hubiera introducido, de prisa, en los Artículos de la Reforma Constitucional.

Más adelante continúa el Dr. Melo Guevara, "Estamos plenamente de acuerdo con el Doctor Carlos Lozano y Lozano.

La teoría de la función que expuso el profesor Duguit, no tiene asidero en nuestro derecho. Ni siquiera en el caso de la propiedad.

El Artículo correspondiente debe interpretarse por su contexto y de acuerdo con el espíritu general de nuestra Constitución, que destierra todo viso de las famosas doctrinas solidaristas".

Entre las pocas oportunidades que le han dado realidad a las normas de la reforma, podemos destacar la Ley 200 de 1936, o la Ley de tierras encaminadas a exigir la adecuada explotación de predios rurales mayores de 500 hectáreas en un porcentaje mayor al 60%; con lo cual se consideraba que cumplieran la función social.

El incumplimiento a éste requisito daba al Estado el derecho para exigir la propiedad privada, revirtiendo el fundo o la parte proporcional que no estuviere explotada al patrimonio nacional, pudiendo ser adjudicado más adelante, en calidad de baldíos, a aquellas personas que demuestren su trabajo en un área igual a los dos terceras partes del predio solicitado.

Esta Ley, fiel refleja de las instituciones de la Reforma en materia de propiedad rural, tuvo y tiene sus grandes reacciones en contra, lo cual no ha permitido una real aplicación de la misma. Sólo en la etapa más floreciente del Incora, fué cuando se vino a utilizar, a pesar del alto índice de concentración de la propiedad en muy pocas manos sin embargo, las pocas veces que se hizo realidad fueron un estímulo para aumentar la explotación de los predios incultos, motivando, como es obvio, el aumento de empleo, alimentos en fin de la Economía Nacional.

El interés de López, por los problemas agrarios no quedó solo en la Ley 200. Ya que más tarde, en su segunda administración se dictó la ley 100 de 1944, en la cual se reglamentaron los Contratos Agrarios, la coparticipación entre arrendadores y arrendatarios de tierra en beneficio de su cultivo, las razones de orden público, la duración mínima de los cultivos, el decomiso de los bienes del arrendatario, el pago de sus mejoras, la sustitución de propietarios, los servicios personales, la prescripción extintiva, las parcelaciones, las adjudicaciones en propiedad y en usufructo, la clasificación de las tierras y los juicios de expropiación.

Otro aspecto, quizás el de mayor importancia que tiene que ver con la función social de la propiedad, es la Ley

135 de 1961, o de Reforma Agraria, adicionada entre otras por la Ley 1o. de 1968.

El principal motivador de una Ley de Reforma agraria ha sido el Doctor Carlos Lleras Restrepo, quien a la sazón era el primer designado de la República, cuando el Gobierno no del Dr. Alberto Lleras Camargo.

Estaba muy reciente el caso de la revolución Cubana que había sido acogido con muestras de entusiasmo en Latinoamérica y el mundo.

Los Estados Unidos siempre celosos del comunismo vieron en peligro la estabilidad de los Gobiernos del Continente que han sido sus aliados incondicionales, por lo tanto, a sabiendas que las clases dirigentes de nuestros países están formadas en gran parte por las oligarquías latifundistas, empezaron a maniobrar para conjurar la situación alarmante por los aires revolucionarios que se sentían en el pueblo Latino - Americano. Fue así como en la reunión de Punta del Este se trazaron las pautas de lo que debería ser la Reforma Agraria. En tal reunión se hicieron compromisos para aportar dineros por medio de préstamos para su pronta ejecución, poniéndose en práctica además la Alianza para el progreso.

En el Caso Colombiano se organizó un comité donde estaban

representados todos los gremios políticos, económicos, la iglesia, así como los trabajadores se organizaron, representados por el Doctor Carlos Lleras Restrepo. Desde un principio encontró la resistencia de los latifundistas, la derecha reaccionaria y el partido conservador.

Este comité elaboró un proyecto de la Ley de Reforma Agraria que fue presentado por el Gobierno al Congreso sin ninguna modificación. Sin embargo, sufrió algunas durante los debates en las Cámaras, donde, indudablemente no existían representantes de los campesinos, sujetos principales de la Reforma Agraria. Es decir, una vez más se estaba haciendo reforma para el pueblo y no con el pueblo, ni mucho menos por el pueblo. El 13 de Diciembre de 1961 se aprueba finalmente la Ley de Reforma Agraria y después se inicia en el departamento del Tolima, duramente azotado por la violencia política desde hacia más de una década.

En Junio de 1970, con base en la Ley primera de 1968, se creó la asociación nacional de usuarios campesinos (ANUC) cuyo primer congreso fue instalado en el Capitolio Nacional por el Presidente Lleras, quien en uno de los apartes del discurso dijo: "No es posible que terratenientes miopes, no se den cuenta que es más fácil que la subversión entre por el campo, donde no existen las prestacio-

nes sociales ni demás prerrogativas conseguidas por los obreros de las ciudades que están cobijados por el sindicalismo".

Como se puede notar en el párrafo anterior, aquí se sintetiza la intención de la Reforma : no es, la recuperación de los derechos del campesinado, sino, el temor a la subversión.

A pesar de todo, la ANUC jugó un papel importante en el proceso, organizando las recuperaciones con cuya presión fué que se logró adelantar la adquisición de tierras por el Incora que estaba estancada. Durante un pequeño lapso fueron muchos los enfrentamientos con propietarios y la fuerza pública, originando centenares de muertos.

En 1971 al no ser fácil presa del sector político gobernante, se adelantó en contra de la Reforma la más grande represión, destituyendo y encarcelando funcionarios que habían contribuido con la organización de la asociación campesina, los cuales eran reemplazados por agentes de la inteligencia militar. Se llegó al extremo de desmontar la Ley 135 de 1961 (Reforma Agraria), a través del famoso acuerdo del Chicoral el cual desata una controversia en la Anuc, que los divide en dos líneas : Sincelejo y Armenia. La primera, con actitudes beligerantes, y la segunda que

compartía la nueva Reforma.

El desmonte continúa con la parte agraria del programa de las cuatro estaciones, destinado a dotar de servicios básicos al sector rural, a través del DRI y el PAN, echando a un lado la tenencia de la tierra y dando impulso al Capitalismo agrario (Desarrollismo), por medio de la Ley Cuarta y Quinta, sobre renta presuntiva en el campo.

Después del cuatrienio Lleras Restrepo, se desvirtúa totalmente el proceso de reforma agraria y es sólo con el Gobierno de Belisario Betancurt, debido a la presión de las Farc, en el acuerdo de paz, cuando se volvió a mirar con interés hacia el campo y sus gentes. Sin embargo, las políticas trazadas por sus agentes sólo indican un aumento de crédito, asistencia técnica, mercadeo, carreteras de penetración, adjudicación de baldíos, servicios básicos etc. sin mirar la tenencia de la tierra, cuya distribución actual es la siguiente : 113 millones de hectáreas de tierras de las cuales 23 millones son aptas para agricultura y ganadería; en titulación, extinción, compra, cesión, expropiación y permuta, sólo se ha entregado a los minifundistas un total de 871.000 hectáreas durante los 23 años del Incora. Esto indica que la reforma agraria sólo ha operado en un 3% de los terrenos existentes en el país.

Las mejores tierras están ubicadas en la Costa Atlántica Magdalena Medio, César, Llanos y Valle del Patía, donde continúa la explotación extensiva y latifundista de la ganadería. En la zona Andina la problemática es distinta, sus mejores suelos están sobre todo en manos de minifundistas, creando una fuerte presión de demanda sobre los mismos y por lo tanto un encarecimiento en la producción.

A pesar de todo esta reforma Agraria, aunque en forma tímida, pone en práctica el principio de que en la tierra, es para el que la trabaja. En su afán de desconcentrar la propiedad sobre la tierra, se crean los proyectos de parcelaciones, especialmente en sectores donde hay un gran porcentaje de minifundios, creándose las Unidades Agrícolas familiares, que iban de las 10 a las 50 hectáreas, teniendo en cuenta la naturaleza de la explotación, la distancia a los centros de consumo, la calidad de la tierra y otros factores que inciden en la obtención de utilidades que permitan una mejor forma de vida a los campesinos.

Se adelantaron distritos de riegos y especialmente la conversión en propietarios de los arrendatarios, aparceros y similares, que eran las personas que realmente, con sus trabajos, habían logrado la "Civilización de las Montañas",

hasta convertirlas en majestuosas fincas, teniendo que abandonarlas cuando no quedan zonas incultas o inexploradas, para continuar el viacrucis, hasta su muerte.

Se iniciaron las primeras expropiaciones teniendo en cuenta el interés social y en algunos casos, la indemnización posterior con bonos de las clases A y B, según el grado de explotación de la finca expropiada y la naturaleza de la misma.

Mucho esfuerzo de carácter disciplinario se tuvo que hacer para evitar el hundimiento del proyecto y según el decir de muchos, estas no obedecía sino al interés de los Estados Unidos de Norteamérica, que veía en cada país Latinoamericano una nueva Cuba, por lo cual exigía a estos países incondicionales que cedieran un poco, poniendo a su disposición determinadas sumas de dinero, que permitieran iniciar el proceso de cambio de las estructuras agrarias.

Pero como la costumbre es de copiar los experimentos de otros países, para acomodarlos a nuestra realidad, los sujetos de la Reforma, los campesinos Colombianos, nunca fueron consultados y en un principio, ante la avalancha de informaciones mal intencionadas y deformadas por parte de los propietarios latifundistas, el campesino se mos

traba reacio a participar en el proceso, alegando, incluso, que se trataba de institucionalizar el Comunismo y que lo que se buscaba era ponerlos a trabajar para el Estado pues nunca serían propietarios de su parcela.

Igual cosa ocurrió, cuando se trató de hacer cambios en los modos de producción, como se hizo para introducir las Empresas comunitarias y Coperativas, sistemas a los cuales no estaban acostumbrados debido al fuerte individualismo que tenían arraigado. Pero lo que es peor, es que esta desinformación estaba convirtiendo al campesino en enemigo de la Reforma, lo cual obligó a la creación y organización de los Comités de usuarios campesinos, para desde la base enseñarlos a conocer y defender sus derechos. Es decir exactamente al contrario de lo que acontece en otras partes, donde es la base la que obliga a los cambios, a través de la presión.

Cuando esta masa tomó conciencia de lamagnitud del proceso, se originaron varios conflictos que desencadenaban en invasiones de tierras (llamadas por ellos recuperación), enfrentamientos con propietarios y la policía, que dieron lugar a muchos muertos y encarcelaciones.

Uno de los primeros países en implantar una Reforma Revolucionaria, fué Cuba. Cuando Fidel Castro tomó el poder

hace 25 años; entre las primeras medidas tomadas fueron la expropiación de tierras y la creación de cooperativas agrícolas.

Recientemente se ha introducido cambios para estimular a los pequeños agricultores en Bolivia, en Perú, Venezuela y otros países, también se hicieron reformas radicales en las décadas de 1950 y 1960, todas hicieron énfasis como la Colombiana en sus comienzos, en la distribución de la tierra, todas tuvieron también un punto débil, la falta de recursos financieros para complementar la distribución con créditos y apoyo técnico, hoy Colombia y la América Latina enfrentan una crisis agrícola porque su producción no iguala el ritmo de crecimiento de la población, que se ha duplicado en los últimos 30 años, esto ha hecho evolucionar las formas hacia planes integrales de desarrollo. Lo que sigue faltando es el dinero para financiarla.

Claro que una Reforma a base de expropiaciones con indemnizaciones sólo puede iniciarse; pues sería necesario disponer de grandes cantidades de dinero, especialmente por los plazos para su recuperación, que generalmente pasan de los 15 años, además de la demora en los trámites para la entrega que lo amplía en varios años más.

En 1945, una nueva Reforma Constitucional da al Congreso facultades para fijar planes y programas de desarrollo a que debía someterse el fomento de la Economía Nacional.

La Reforma del 68 precisó y avanzó sobre las facultades al Congreso y al Ejecutivo.

Se crea la comisión del plan que todavía no ha sido conformada. En desarrollo de la Reforma de 1968, se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social, que es la máxima autoridad en lo relativo a planeación y cuyas funciones son entre otros : recomendar programas, al Gobierno sobre la política económica y social que sirva de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo.

Aprobar o imponer el otorgamiento de garantías por parte de la Nación por préstamos externos. Definir los programas de inversión y el gasto público.

El órgano ejecutor de las políticas del campo es el Departamento nacional de planeación, que coordina las actividades de las oficinas de planeación de todos los organismos del Estado.

La protección al trabajo y su erección en obligación social, tuvo cierto auge con la fuerza laboral que significaba la sindicalización en la década del 36 al 46, cuando se avanzó en las conquistas sociales para los trabajadores y su fin de decir que el Gobierno se convirtió en arbitro y defensor de los mismos; que a su vez, lo respaldaban en las Reformas emprendidas. De aquí se coligen El de huelga, el salario mínimo, las jornadas de trabajo, la regulación del trabajo para los menores y mujeres, lo mismo que el trabajo nocturno, las pensiones de jubilación, las prestaciones sociales etc.

En cuánto a la asistencia pública, continúa siendo una necesidad especialmente porque no se ha reglamentado y su financiación, proveniente de las loterías, generalmente, no alcanza para cubrir la mínima parte del sector más necesitado de la población, que es a quién, por excelencia se debe prestar directamente.

Para no continuar con ésta triste enumeración de circunstancias adversas a la realización de las Reformas sociales, transcribimos, un Capítulo del libro "Evolución Histórica del Estado Colombiano", escrito por Eduardo Santa, titulado "La Inoperancia de las REformas", dice así :

Infortunadamente, la reforma quedó consignada en el papel

después de candentes y azarosos debates parlamentarios y de la agresiva vocinglería de la prensa reaccionaria , por que la estructura orgánica del Estado no tenía los instrumentos adecuados para poner en marcha sobre el terreno de la realidad esas saludables formulaciones teóricas, y por que en esa nueva sociedad Colombiana, masificada y antagónica, mientras la naciente y pujante fuerza del sindicalismo actuaban como grupo de presión sobre las estructuras políticas, las agrupaciones o asociaciones de capital también estaban en guardia obstaculizando la realización de las reformas constitucionales. Era indispensable desarrollar esas reformas por medio de las Leyes expedidas por el Congreso. En la Constitución apenas se había hecho, como es obvio, la formulación general de algunos principios que indudablemente daban pie para las Leyes fundamentales con las cuales se fueran cambiando las estructuras sociales. Pero, en qué quedó el pomposo principio de que la "Propiedad es una Función Social que implica obligaciones", de los más debatidos aspectos de la Reforma, una de las más "Peligrosas" formulaciones, identificada por los reaccionarios como la cara misma de las doctrinas comunistas ?

El más concreto y decisivo principio de la reforma fué el que dió al Estado la facultad de intervenir por mandato la Ley, en la explotación de industrias o empresas públicas

y privadas. Aquí está el punto modular de la reforma y la definición misma del Estado interventor. Pero que desarrollo ha tenido en la realidad? Salvo en lo que se refiere a dar al trabajador cierta protección a que tiene derecho, lo cual originó la expedición de un Código laboral y la creación de la jurisdicción especial del trabajo, nada más se ha hecho digno de ser tenido en cuenta. Preciosa herramienta que quedó colgada decorativamente y sin uso sobre el tintel mismo de la Reforma.

Qué ha pasado con esa preciosa facultad de intervención? Por qué el Legislador no la ha utilizado? Obviamente, el Estado no puede usar tal facultad sino por mandato de la Ley, como lo establece el Artículo 32 de la Carta Constitucional y por cierto que la facultad es muy amplia, para que no se nos diga que quedó incompleto o que no da margen para hacer las reformas sustanciales en la estructura económica del país. Da verdadera lástima pensar que el Congreso, integrado en su mayoría por individuos de clase media, haya despreciado impunemente esta herramienta de transformación, corroborando con ello lo que hizo con las Reformas del 36 y del 45, fué consagrar un Estado intervencionista en teoría.

#### 4. SINTESIS DE LA ACTUAL SITUACION

##### SOCIAL

Al igual que en todos los países no industrializados se presenta una notable discordia o desproporción en lo que a la tenencia de la tierra, se refiere.

La desaparición de éste fenómeno es el objeto principal de la Reforma Agraria. Antes de iniciarse el proceso de la Reforma Agraria en Colombia, la proporción era la siguiente : Al 62.6% de las explotaciones agropecuarias correspondía sólo el 4.5% de la tierra, mientras que el 0.5 por ciento de las explotaciones, poseía el 40.4% de la tierra.

En lo que va corrido del proceso, ya se nota un leve cambio, aunque está muy lejos del ideal requerido; es así como : las propiedades de menos de 5 hectáreas constituyen el 59.5% de la superficie; pero las fincas de más de 500 hectáreas constituyen el 41% (Censo agropecuario 1970-1971).

Esto demuestra una excesiva concentración de la tierra en mano de unos pocos y por otra parte, un excesivo número de minifundios.

Practicamente todo diagnóstico del problema agrario en Colombia tiene su origen en la desproporción mencionada, que repugna. La experiencia ha demostrado que es más difícil hacer REforma Agraria en zonas de minifundio que en las demás.

Un aspecto que ha contribuido a la formación de minifundios ha sido la no división legal de los fundos por motivos sucesorales, lo cual impide el acceso a los créditos necesarios para la adecuada explotación. Estos créditos generalmente van a dar al terrateniente o propietario de grandes fundos, lo cual redundando en un mínimo de entradas que no permiten un mejor nivel de vida para el campesino. Frente a este y otros fenómenos, se ha presentado una gran emigración hacia las zonas urbanas.

Es así como en 1938 la población rural era de un 70.9% y la urbana de un 29.1% en 1964, la rural era de 47.2% y la urbana 52.8%, ya en 1980, la rural era de un 30% y la urbana del 70%.

Cabe agregar que la tecnificación y consecuente mecaniza

ción de las explotaciones agrícolas han contribuido al desempleo rural, lo mismo que la dedicación que se ha hecho para ganadería de los fundos más aptos para agricultura. Lo cual ha llevado a la importación de alimentos ante la escasez nacional, pese a nuestra vocación agrícola que es la principal fuente de ingreso.

Los principales estudios sobre la tenencia y explotación de la tierra dan cuenta que las zonas más aptas para la agricultura están dedicadas a la ganadería, motivando la expresión del profesor Lauchlin Currie, de que "Mientras el ganado engorda en las vegas, el pueblo muere desnutrido en las vertientes".

Los ingresos en el sector rural también han disminuido, ya no existen prácticamente las instituciones del arrendamiento y la aparcería que nos vinieron con los Españoles, y los fundos que podrían dar trabajo, están mecanizados o se dedican a la ganadería que produce menos empleo.

En conversación con un grupo de campesino, hacían las siguientes consideraciones : "ya aquí no se puede vivir , antes por lo menos, teníamos un pedazo de tierra para sembrar algo, aunque después tuviéramos que hacer pastos y entregarla. En esa forma hicimos casi todas estas fin

cas de por aquí. Si uno se iba para la ciudad era cuando tenía que pagar el servicio militar y después se regresaba pero ahora, sin donde trabajar, hay que salir de por ahí, yo no me voy porque estoy muy viejo. La mayoría de los jóvenes se han ido, allá trabajan de lo que sea y si tienen que vivir en las plazas o donde sea no importa, pero por lo menos consiguen para la comida. Usted sabe ya uno no puede irse ni para Venezuela; con estas cosas del Incora, le dieron tierra y crédito fué a unos cuantos y la mayoría quedamos en nada y peor que antes, como dice el compae Andrés, nos mostraron el confite y ni una chupada. Yo creo que eso ya se acabó ".

La emigración, plasmada en las cifras anteriormente expuestas, unida al acelerado crecimiento demográfico dan como resultado los más graves problemas sociales que afronta el país: como son, los cinturones de miseria que existen el desempleo etc.

Es imposible que un país con capacidad generadora de empleo restringida pueda absorber 256.000 trabajadores al año.

Según la revista de Planeación y Desarrollo del último trimestre de 1977, el promedio de desempleo para las cuatro mayores ciudades ha estado por encima de 8.5%, desde

1963. Otras ciudades en ciertas épocas han llegado hasta el 16% ahora es de 16.3% (Mayo/84). Cifra a la cual nunca se había llegado y que hoy por hoy se considera el peor aspecto de la política social del país, especialmente, por ser uno de los pilares del programa de Gobierno.

La tasa de mortalidad que tiene como causa la desnutrición infantil; deficiencia vitamínica, la subnutrición crónica del adulto, la anemia y la descalcificación es elevada.

El 78% de los médicos atiende el 40% de la población mientras que el 45% es atendida por un sólo 9%.

El déficit calculado para 1980, con base en el censo de 1973, era 757.865 viviendas.

Sin embargo el cuatrienio López Michelsen, logró un gran avance en la construcción de vivienda, hasta llegar a construir más casas que las hechas hasta el momento. Este técnica fué continuada por el gobierno siguiente, aunque no en el mismo porcentaje.

Actualmente con el programa "Sin Cuota Inicial" bandera del gobierno de Belisario Betancurt, se aspira a bajar el déficit que cada año aumenta considerablemente, lo cual ha tenido grandes reservas en todos los sectores.

Teniendo por base los 15 años de edad, el grado de analfa-  
betismo es del 19.1% y teniendo en cuenta los mayores de  
cinco años el porcentaje sería del 27%.

El descenso del producto bruto interno ha sido inferior  
al crecimiento demográfico. Las cifras hablan así : en  
1981, fué de un 2.3%; en 1982 de 0.9% y en 1983 0.8%.

Las tasas indicadoras del aumento de producción : indus-  
trias; 2.4% agricultura; 1.4% comercio, 0.4%; Estos datos  
son superiores a la crisis Latinoamericana, cuya crisis  
según la Cepal, y las naciones unidas, nos da unos datos  
que van de la pobreza a la miseria, por lo escalofriante  
así; el producto interno bruto de América Latina en 1981,  
aumentó en 1.5% en 1982, bajó en 1.0% y en 1983, la baja  
llegó al 2.8%.

Con todo el alza en el índice de precios pasó en el mismo  
período del 48%, en 1982 al 66% en 1983.

Como es obvio, el nivel ocupacional, también varió así :  
en Diciembre de 1981, era de 7.1%; en Diciembre de 1982;  
8.9%, en Diciembre de 1983 12.7%; en Marzo de 1984 13.8%;  
y en Abril del mismo año, ya alcanzó 16%.

En lo referente a las reservas, se han sufrido varias va-  
riaciones en los últimos años, en la forma que sigue. En

1980 había 5.416 millones de US\$; en 1981, aumentaron a US\$5.630 millones, en 1982 bajaron a US\$4.890 millones y en 1983 llegaron a US\$ millones. Para abril del 30 del presente año, cayeron a US\$2.164 millones.

Es desastrozo para un país como el nuestro, tener que apelar a la importación de productos como el trigo, aceite de soya, lentejas, cebada, sorgo, areveja, frijol, maíz, cacao, etc.

La opinión ha llegado hasta el extremo de catalogar a nuestro capitalismo como vergonzante, como lo hizo el actual director de la bolsa de Bogotá, o como capitalismo cansado, incapaz de producir empleo y otras cosas, dedicado a engordar.

La última estrategia está basada en combatir el desempleo a base de la división del actual, o sea, disminuyendo las horas de trabajo para aumentar las jornadas. Esto sería una solución de trabajadores sacrificados por otros, es decir, repartir la pobreza entre los pobres.

Una de las situaciones que agravan el desempleo se nota con mayor énfasis en las cifras que dan un 33% del valor de la nómina del país, al ministerio de defensa, cuando los jubilados de ese sector están gozando de otro sueldo en el era

rio público y en distintas empresas gubernamentales.

## CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a través de éste trabajo, nuestra Constitución, alabada por unos y criticada por otros, tiene, sin embargo, normas claras, justas y actuales para poder encarar, incluso con anterioridad y sin bajar de su pedestal, cualquier tipo de problema social que se presente.

Ojalá, la apertura democrática preconizada por el actual Gobierno, sirva de marco para poner en práctica las sabias normas que la conforman.

Indudablemente es necesario acudir a cierta dosis de civismo y vocación de servicio a la comunidad (Cualidades contrarias al clientelismo y la burocrasia), para hacer de esto una realidad.

Existe una cadena interminable de problemas organizados en el desempleo, la ignorancia, falta de techo, falta de

alimentos; emigración campesina, tugurización o cordones de miseria en las ciudades etc.

Es inaudito que nuestro país, de eminente vocación agrícola, tenga que importar alimentos.

Una medida sabia, a nuestro modo de ver, sería la de hacer efectiva la Función Social de la propiedad (dejando a un lado si es una función social, o tiene una función social), para buscar, por intermedio de la intervencionismo y la planeación, la equitativa distribución de la riqueza.

Si por ejemplo, a los fundos superiores a 100 hectáreas ubicados a determinada distancia de los Centros de consumo, se le impone la obligación de destinar un porcentaje de su superficie a la producción racionalizada de alimentos, se tendrían entre otras, las siguientes ventajas :

1. Incorporación de miles de hectáreas a la producción.
2. Generación de empleos.
3. Evitar la emigración campesina
4. Devolver al campo, a quienes salieron de él.
5. Exportar los excedentes.

Estas medidas deben ir acompañadas, de otras como : Destinación de créditos suficientes y oportunos; instalación de Centros de Mercadeo de los productos; con precios de sustentación.

Los modos de producción en éstos porcentajes de los fondos pueden ser en forma, directa, por arrendamiento etc. lo importante es que además de los productos agrícolas genere empleo y estimule el regreso al campo.

Si en un tiempo prudencial el propietario se niega a ponerlo en práctica, el Estado debe imponerle medidas coercitivas, hasta ejercer el derecho de expropiación.

Facilmente se puede notar que la generación de empleos, directa o indirectamente, solucionaría gran parte de éste problema.

Siguiendo con el interés por el trabajo, se podría implantar una especie de C.A.T. para los empleadores que aumenten la generación del empleo.

Algo que serviría para estimular la producción en las empresas sería hacer socios a los empleados, quienes aumentarían sus esfuerzos. Para esto, se crearían unas acciones especiales y se crearía un fondo especial, con dine-

ros oficiales, que pueden ser parte de los préstamos de financiación o refinanciación de empresas.

Racionalizar y planificar la educación hacia profesiones que tengan aceptación dentro del mercado de la producción y el trabajo.

Coordinar la investigación de mercado en el exterior para productos como las Artesanías y subproductos animales (deshechos como bilis, cálculo-biliares, páncreas de bovinos, porcinos etc), que son de fácil acceso a la mayoría de población desempleada, con el doble fin de buscar divisas y combatir el desempleo es estimulando la producción.

Por último establecer a través de Planeación Nacional u otra entidad nacional, un concurso especial destinado a sugerencias para generar empleo y aumentar la producción. Todo lo cual, teniendo en cuenta las bases sociales existentes en nuestra Constitución.

El organismo planificador de la producción debe tener cierta autonomía con el fin de adelantar programas quinquenales ó a 10 y 20 años, según lo requiera la situación del país; estos programas a su vez deben ser frutos de acuerdos políticos con miras a garantizar su supervivencia. De otra manera continuará el actual estado de cosas, donde

cada cuatrenio se adelantan programas que generalmente que dan inconclusos. Ultimamente se ha llegado al extremo de que en los programas no son siquiera de partido, así como la reforma agraria no tuvo continuidad en los últimos períodos de Gobierno liberal.

Los Fondos financieros destinados al fomento de la producción deben tener cupos para la compra de acciones por los empleados, con el fin de que los dineros oficiales no continúen apoyando a la concentración de la riqueza en pocas manos.

De igual manera, debe atenderse preferencialmente, los préstamos que generan más empleos.

Destinación obligatoria de un porcentaje adecuado de tierras aptas a la producción de alimentos, especialmente en zonas donde en su gran mayoría están destinadas a la ganadería.

Hacer más drástica la Ley 200 del 36, sobre extinción del dominio privado sobre tierras, rebajando el número de hectáreas requerido hasta 100, teniendo en cuenta la situación de los feudos, el grado de presión y la calidad de la tierra. Estas medidas complementarias deben ir desde las multas y gravámenes, hasta la expropiación sin indemniza-

ción.

Hacer que la educación privada, considerada como un gran negocio, de acceso a las clases menos favorecidas, mediante la implantación de un porcentaje considerable de becas implantar el servicio social obligatorio para todas las profesiones, para los trabajadores independientes, buscando beneficiar los sectores más necesitados.

Adelantar una verdadera política de control de precios de los productos de la Canasta Familiar, con medidas drásticas para quienes las incumplan. Ante la imposibilidad del Idema para el mercadeo de estos productos, subsidiarlos a alimentos en determinados sectores.

Una verdadera planificación de los gastos oficiales, para evitar que se distribuya el presupuesto en cosas superfluas o innecesarias. Paralelamente una campaña de moralización y concientización que haga del empleado público un verdadero servidor de la comunidad.

Una verdadera intervención en la producción con el fin en camminarla hacia sectores generadores de empleos y productos de gran demanda o que estén destinados a combatir el monopolio.

Sintetizando podemos concluir que lo que se necesita es una verdadera aplicación de las normas sociales de la constitución unida a una reestructuración moral de todos los encargados en ejecutarlas.

**BIBLIOGRAFIA**

ANALES DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES. Serie 1 No.91 No-  
viembre 8 de 1934. Serie 1 No.55 de Septiembre 25  
de 1934. Serie 1 No.52 de Septiembre 20 de 1935. Se  
rie 1 No.37 de Abril 8 de 1935.

ANALES DEL SENADO. Serie 1 No.24 Agosto 21 de 1934. Serie  
1 No.11 Julio 31 de 1935. Serie 5 No.229 Febrero 13  
de 1936.

ARANGO Londoño Edilberto. Estructura Económica Colombiana.  
Editorial Colibrí. bogotá 1981. pág:555.

CONSTAIN, Alfredo. Elementos de Derechos Constitucionales  
Editorial Temis. Bogotá 1959.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEJICANO. Mé  
xico 1962.

DUGUIT, León. Las Transformaciones del Derecho. Editorial  
Heiasta. Buenos Aires, 1965.

GARCIA, Antonio. Apogeo y Crisis de la República. Liberal  
Editorial Tercer mundo 1983.

HAORIOU, Andrés. Derecho Constitucional e Instituciones  
Políticas. Editorial Ariel Barcelona 1971.

LEGISLACION DE LA URSS. Unión Tipográfica Latinoamericana  
México 1967.

LOPEZ, Alejandro. Problemas Colombianos. Editorial Elea-  
lon. Medellín 1976.

MELO GUEVARA, Gabriel. El Estado y la Constitución. Edi  
torial Temis Bogotá 1967.

NOGUERA LABORDE, Rodrigo, Constitución de la República de  
Colombia y sus Antecedentes Documentales desde 1885.  
Editorial Cahur Bogotá 1950.

88

RODRIGUEZ MARIÑO, Tomás. La Ocupación del Territorio en Colombia. 1982.

SANCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano, Editorial Temis. Bogotá 1966.

SANTA, Eduardo. Instituciones Políticas de Colombia, Editorial Temis. Bogotá 1978.

TASCON, Julio Enrique. Comentarios de la Constitución Nacional, Bogotá.

TIRADO A. VELASQUEZ, M. La Reforma Constitucional de 1936. Editorial La Oveja Negra Bogotá 1982.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional. Bogotá 1974.