

# Laureano Gómez, la Misión Currie y el proyecto de reforma constitucional de 1952\*

Miguel Malagón Pinzón\*\*  
Diego Nicolás Pardo Motta\*\*\*

## Resumen

Nuestro propósito en este artículo es esbozar los principales argumentos, la estructura y la propuesta de la Misión Currie y del proyecto de reforma constitucional durante el gobierno de Laureano Gómez. El trabajo propuesto es muy importante para comprender la historia constitucional de la primera mitad del siglo XX colombiano. Por esa razón, retomamos fuentes olvidadas y las analizamos, y mostramos claramente que Laureano Gómez trató de imponer en Colombia una extraña mixtura del pensamiento estadounidense con el ultraconservador europeo.

## Palabras claves

Misión Currie, influencia de la derecha en Colombia, proyecto de reforma constitucional, Laureano Gómez, conservatismo.

## Abstract

This article seeks to outline the structure, justifications and proposal of the Currie Mission and Laureano Gómez's attempt to amend the constitution during his government. This study is very important for the history of constitutional law in Colombia in the first half of the twentieth century. This paper analyzes forgotten sources and concludes that Gómez tried to impose a strange mixture of American and European right-wing ideas in Colombia.

## Keywords

Currie Mission, influence of right-wing ideas in Colombia, project to amend the constitution, Laureano Gómez, conservatism.

---

\* Artículo desarrollado dentro del proyecto de investigación "Historia de la Administración Pública" de la Universidad del Rosario.

\*\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador y Director de la línea de Investigación de Pluralismo Jurídico, Administración Pública y Justicia de la Universidad del Rosario.

\*\*\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Profesor Auxiliar de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

## **1. Introducción**

El gobierno de Laureano Gómez no sólo se caracterizó por el crecimiento de la violencia partidista, sino también por la recepción del pensamiento iuspublicista de Estados Unidos y por la redacción de una reforma constitucional de corte fascistoide. Ambas situaciones procuraron desde el punto de vista jurídico-político cambiar el derecho público colombiano e imponer con una impronta definitiva una nueva hegemonía conservadora todavía más fuerte e influyente que la de la Regeneración. Es importante entender que Laureano era un político de recia estirpe conservadora, pero también era una persona con un gran sentido del oportunismo: plasmó en su proyecto nítidamente su ideología de ultraderecha y de igual manera recibió sin miramientos los planteamientos de la Misión Currie que venían a implantar una especie de neocolonialismo a la norteamericana. En síntesis, vamos a comenzar analizando a Gómez y las ideas de derecha, posteriormente estudiaremos el influjo de la misión de Lauchlin Currie en el gobierno de Laureano y terminaremos con el análisis pormenorizado del proyecto de reforma.

## **2. Laureano Gómez y las ideas de derecha**

El líder conservador dedicó sus fuerzas a lograr que su pensamiento fuera definitivamente realizado en la política colombiana. Para lograr tal propósito, el primer objetivo de Gómez era sacar del escenario político a cuanto rival encontrara. Obviamente, los primeros que tenían que ser retirados eran los liberales, a quienes consideraba los miembros de la conspiración judeomasónica-comunista mundial dedicada a acabar con la consciencia y la concordia católicas (Williford, 2005: 99-116, 180-193). Como resultado, todo lo que estorbaba a los propósitos de Gómez de construir un Estado ejemplar y a su manera era cruelmente enfrentado hasta el abatimiento.

Laureano Gómez, lejos de tener un sistema organizado de ideas, tenía más bien la capacidad retórica para luchar políticamente sin dar el brazo a torcer<sup>1</sup>. De esa forma, según como conviniera, daba giros discursivos que sólo buscaban lograr el propósito del momento, aunque se alejaran no pocas veces de lo que él defendía. De todas maneras, nunca modificó su raigambre católica<sup>2</sup>, en la cual basó su comportamiento político y su pensamiento. En

---

<sup>1</sup> Algunos autores sí ven un sistema claro de pensamiento en Laureano Gómez, v. gr. Henderson (1985: 26-27).

<sup>2</sup> Henderson (2006: 34-54). Cfr. Iriarte (2005: 67-70).

resumen, dentro de su retórica, se pueden hallar rasgos del pensamiento de derecha, tales como el racismo, anticomunismo y antiliberalismo, mezclados con el catolicismo a la usanza del franquismo español (Ruiz Vásquez, 2004: 191-237).

Hallar incoherencias en el pensamiento de Gómez no es tarea difícil. De hecho, sus discursos están llenos de importantes ejemplos. En primer lugar, puede partirse del incidente que tuvo Laureano como director del conservatismo con “Los Leopardos”, un movimiento fascista que fue la más importante disidencia conservadora (Ruiz Vásquez, 2004: 130-191). A partir de este incidente, el ingeniero conservador se dedicó a atacar con furia tanto al fascismo como al nacionalsocialismo y a tildar a “Los Leopardos” con toda suerte de adjetivos. Publicó su conocido texto “El cuadrilátero”, en el cual atacó a Mussolini, Stalin y Hitler y defendió a Gandhi como portaestandarte de la paz y del diálogo (Henderson, 1985: 57). Tal posición no coincide con la que tuvo durante la última guerra mundial, época durante la cual apoyó al Eje y elogió sin medidas los propósitos imperialistas de los nazis.

Otra contradicción, aunque relacionada con la anterior, puede también ser avizorada durante la Segunda Guerra Mundial. Gómez se dedicó a elogiar al Eje y sus posturas antifascistas, y a atacar con fuerza a los Estados Unidos, país al que denominó el líder de la conspiración atea y masónica dirigida a acabar con el cristianismo en el mundo (Iriarte, 2005: 77-78). Igualmente, persiguió a los judíos residentes en Colombia. No obstante todo lo anterior, en su discurso de posesión aduló a los Estados Unidos y los señaló como la mejor de las democracias (Iriarte, 2005: 121-130).

Respecto de sus enfrentamientos políticos con los liberales y con los copartidarios que no estaban de acuerdo con sus directrices, también pueden encontrarse patrones de contradicción<sup>3</sup>. En primer lugar, puede citarse el momento en el cual algunos políticos liberales simpatizantes de Gaitán intentaron destituir a Ospina. Como reacción, Gómez los llamó “fascistas revolucionarios” en uno de sus explosivos editoriales de “El Siglo”, del 6 de enero de 1948 (Henderson, 2006: 444). Por otro lado, a Roberto Urdaneta lo atacó fuertemente cuando aceptó cargos diplomáticos durante los Gobiernos liberales. Sin embargo, poco tiempo después tuvo el nombre de Urdaneta en

---

<sup>3</sup> Hernández (2006: 42-43). Este autor cita un libro bastante controvertido, donde se narran los pormenores del carácter de Laureano Gómez: Socarrás, José Francisco. *Laureano Gómez. Psicoanálisis de un resentido*. Bogotá: Editorial Oveja Negra (1994).

cuenta para que fuera candidato presidencial en 1946 y en 1951 lo nombró designado presidencial.

Debemos resaltar que las ideas que más llamaron la atención de Gómez fueron las del franquismo español. Ideología que causó una gran efusividad en algunos círculos de la política colombiana<sup>4</sup>.

Son varios los argumentos que permiten concluir con firmeza que Laureano Gómez era un asiduo franquista. En su calidad de director de “El Siglo”, siguió todos los pormenores de la Revolución española y se declaró a favor de Franco por medio de sus editoriales. Por otro lado, también simpatizó con un régimen medianamente parecido al de Franco, cual fue el de Oliveira Salazar en Portugal<sup>5</sup>. De todas formas, olvidó la relación que hubo entre Franco y los regímenes alemán e italiano. Ello sobre todo porque Franco, al final de la Segunda Guerra Mundial, intentó desdibujar todo rasgo evidente de su simpatía con el nacionalsocialismo y el fascismo.

Laureano se arraigó al catolicismo de Franco, a diferencia del *duce* y del *führer*, quienes eran ateos. Igualmente, Gómez siempre profesó una gran simpatía por lo hispánico, y compartía ideas con quienes opinaban que la Conquista había traído la civilización<sup>6</sup> a estas inhóspitas, malsanas y salvajes tierras latinoamericanas (Hernández, 2006: 42-49).

La hispanofilia a ultranza y el comportamiento en defensa del régimen de Franco también eran compartidos por otros políticos. Muchos no sólo conocían y cantaban con fervor el himno *Cara al sol* de los falangistas, sino que también apoyaban económicamente la causa (Hernández, 2006: 70). Igualmente, cuando los políticos franquistas visitaban el país, la acogida que se les prestaba era inmejorable. De hecho, fue famosa la visita de Ginés de Albareda, en la cual Laureano Gómez pronunció un discurso abiertamente a favor del franquismo. En igual sentido, tenemos la visita que realizó el escritor Camilo José Cela como embajador del franquismo a los países andinos para fortalecer los vínculos con la madre patria (Guerrero, 2008).

Finalmente, es de anotar que la más grande de las contradicciones de la vida de Gómez la sufrió al ser derrocado. En aquellos años luchó con fuerza para ver a Gustavo Rojas Pinilla lejos de la presidencia, pero sus palabras tornaron de la

---

<sup>4</sup> Mírese por ejemplo Meléndez (2004).

<sup>5</sup> Puede consultarse el excelente libro sobre el Estado Novo de Pereira Dos Santos (1945).

<sup>6</sup> Revísese por ejemplo Caro (1952).

agudeza y la fiereza a la diplomacia al buscar la reconciliación entre los colombianos. De hecho, con base en ese tipo de palabras, se alió con sus peores enemigos —los liberales— para idear y hacer realidad el Frente Nacional<sup>7</sup>.

### **3. Antecedentes del proyecto de reforma. La misión de Lauchlin Currie**

En esta época existía un ideal de desarrollismo y de progreso a pesar de la violencia reinante. Por esta razón los Gobiernos de Mariano Ospina y Laureano Gómez permitieron la llegada de la misión del profesor Lauchlin Currie, un académico que vino con el fin de reformar la Administración Pública y de acercar nuestro sistema administrativo al norteamericano.

Debemos anotar que muchos de los lineamientos que propuso el profesor norteamericano fueron acogidos posteriormente por la Comisión encargada de desarrollar la reforma constitucional. Por eso hemos considerado muy importante dar a conocer las propuestas de Currie, para mostrar que, no obstante Laureano Gómez ser proclive a las ideas de derecha provenientes de la Península Ibérica, también fue un político sagaz que siguió el juego de los norteamericanos en su ideal desarrollista.

Como antecedentes históricos de esta misión, encontramos que, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la situación económica era bastante precaria, y fue por ello que, en su discurso de posesión en 1949 como presidente de Estados Unidos, Harry Truman proclamó el trato justo con las regiones más atrasadas del orbe. A partir de aquí comenzará a aplicarse un pensamiento basado en el desarrollo como patrón principal del bienestar de los pueblos del mundo (Escobar, 1996: 19).

En 1948, el Banco Mundial definió como “pobres a aquellos países con ingreso *per cápita* inferior a 100 dólares, casi por decreto, dos tercios de la población mundial fueron transformados en sujetos pobres. Y si el problema era de ingreso insuficiente, la solución era, evidentemente, el crecimiento económico” (Escobar, 1996: 55).

Estos denominados “países pobres” fueron agrupados dentro de la expresión de Tercer Mundo, por oposición al Primer Mundo, que era constituido por los

---

<sup>7</sup> Puede revisarse el excelente libro de Alfredo Vásquez Carrizosa (Vásquez, 1992).

países desarrollados de Occidente, mientras que el Segundo hacía referencia a los países comunistas<sup>8</sup>.

Estados Unidos entonces vio como una prioridad el promover el desarrollo en el llamado Tercer Mundo para evitar que éste cayera en manos de la Unión Soviética o de alguno de sus satélites. Con este propósito acudió la misión encabezada por Lauchlin Currie, enviada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, mejor conocido como el Banco Mundial. Esta contaba con “catorce asesores internacionales en los siguientes campos: comercio exterior, transporte, industria, hidrocarburos y energía, vías carretables y fluviales, servicios comunitarios, agricultura, salud y bienestar, banca y finanzas, economía, cuentas nacionales, vías férreas y refinerías petroleras” (Escobar, 1996: 57).

El programa de la misión se fijó como tarea la siguiente:

Hemos interpretado nuestros términos de referencia como la necesidad de un programa integral e interior consistente [...]. Las relaciones entre los diversos sectores de la economía colombiana son muy complejas, y ha sido necesario un análisis exhaustivo de las mismas para desarrollar un marco consistente... Esta, entonces, es la razón y justificación para un programa global de desarrollo. Los esfuerzos pequeños y esporádicos sólo pueden causar un pequeño efecto en el marco general. Sólo mediante un ataque generalizado a través de toda la economía sobre la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad puede romperse decisivamente el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la baja productividad. Pero una vez que se haga el rompimiento, el proceso del desarrollo económico puede volverse autosostenido. (Escobar, 1996: 57)

Este plan de trabajo es indudablemente altruista y mesiánico; en él está resumido el ideal de la búsqueda del desarrollo que pretendía Norteamérica. No obstante, es indudable que nunca pasó de ser un discurso de buenas intenciones, pues si miramos la inversión que hizo Estados Unidos en Europa, producto del Plan Marshall, fue de 19 mil millones de dólares, mientras que en Latinoamérica fue de 150 millones (Escobar, 1996: 74). Así las cosas, se ve

---

<sup>8</sup> La expresión *Tercer Mundo* surge a comienzos de los cincuenta, y se le atribuye al demógrafo francés Alfred Sauvy para referirse, haciendo una analogía con el Tercer Estado, a las regiones pobres y populosas del orbe (Escobar, 1996: 70).

que la potencia del norte buscó salvar a su principal socio económico y militar, antes que acabar con el “subdesarrollo” como había prometido Truman.

#### **4. La Misión Currie**

Durante la administración del presidente Mariano Ospina Pérez, en el año 1948, el Estado colombiano quería ser partícipe de los créditos internacionales que estaba otorgando el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para promover el desarrollo de la región.

Con tal fin, el Banco Mundial envió en julio de 1949 una Misión Planificadora que terminó sus labores en el mes de noviembre del mismo año, lo que significó que sus trabajos se desarrollaron en el corto período de cuatro meses. Pese a lo anterior, no puede ponerse en duda la intensidad de su gestión y la importancia de su informe, contenido en las Bases de un Programa de Fomento, que fue entregado formalmente al presidente Ospina Pérez el 27 de julio de 1950. Este documento se encontró

con los problemas que siempre se presentaron y se presentarán en nuestro medio: pobreza, baja productividad, analfabetismo, insalubridad y como todos los documentos de planeación que se han propuesto, presentaba una estrategia o, mejor, un estilo de implementación de instrumentos económicos y políticos prioritarios para combatir los problemas estructurales persistentes en nuestro medio. Los expertos internacionales expresaron en el documento su impresión por la explotación antieconómica de la tierra cultivable que en Colombia se dedicaba a la ganadería extensiva, mientras en la cordillera, tierra de ladera de menores aptitudes, se efectuaba la siembra de productos esenciales. Asimismo la Misión no estuvo de acuerdo en que el país se embarcara en el establecimiento de una gran empresa siderúrgica como la propuesta por el gobierno para explotar el material ferroso del departamento de Boyacá en la zona de Paz del Río. [...] La huella que dejó el documento de esta Misión en la vida nacional fue la certeza que el país requería con urgencia crear la estructura administrativa estatal que permitiera cuantificar su actividad económica y el desenvolvimiento de factores diversos que requerían de organizaciones especializadas en encuestas y muestreos estadísticos. Asimismo se vio la necesidad de poseer

especialistas nacionales en las técnicas de planificación y política económica. (López Garavito, 1995: 106-107)

De este estudio económico, surgió la recomendación para analizar la situación de la Administración Pública y del Gobierno. Informe que en marzo de 1951 Currie entregó al presidente Laureano Gómez con los pormenores y las reformas que debían atenderse en la rama ejecutiva.

### **5. Informe Currie. Bases de un programa de fomento para Colombia<sup>9</sup>**

El informe, denominado Bases de un programa de fomento para Colombia, se ocupa del tema de las reformas administrativas, especialmente en los capítulos X, XVI y XXIX.

En este escrito se hace una apretada síntesis de las principales anotaciones y propuestas hechas por la misión, sin introducir ningún comentario a los temas expuestos, pues la idea era dar a conocer los elementos que se tuvieron en cuenta para sugerir tales reformas.

El capítulo XVI se trae como aspecto central el del planeamiento y, dentro de éste, el planeamiento económico, para lo cual se requiere disponer de información que sea confiable y que permita a quien debe tomar decisiones contar con los elementos de juicio suficientes para hacerlo. Así mismo, consideraba que la organización política para la planeación económica no era buena y agregaba además que se requería de una concentración de autoridad y de responsabilidad, dos aspectos en los cuales el texto hizo particular énfasis<sup>10</sup>.

Para la misión, la separación que existía entre las ramas del poder público creaba dificultades en materia de administración, en especial por encontrar distribuidas esta autoridad y esta responsabilidad en las tres ramas y por la falta de continuidad que existía en la administración, dado que el presidente no podía ser reelegido para el período inmediato.

---

<sup>9</sup> Para la explicación de este numeral seguimos lo planteado por Lauchlin Currie (1988).

<sup>10</sup> De esta recomendación surgió la cuestión relativa a la creación de un Servicio Nacional de Estadística y de una Oficina de Planeación. Ambas instituciones nacieron en 1951 como entes dependientes de la Presidencia de la República y después se convertirán en Departamentos Administrativos, cuya función hasta el día de hoy sigue siendo la misma del momento de su nacimiento, cual es la de implementar programas y proyectos para lograr un desarrollo económico y social (López Garavito, 1995: 107-108).



Sostenía la misión que esa forma de distribución del poder público planteaba problemas en el manejo del Estado económico moderno. A esto se añadía que la facultad del presidente para dirigir el país estaba debilitada en varias formas. En primer lugar, porque tenía a su disposición un personal muy reducido, lo que le dificultaba vigilar y coordinar todas las actividades que desarrollaba la administración nacional. Esa multiplicidad de funciones y su inadecuada coordinación hacían que fuera físicamente imposible para el presidente tener un alto grado de coordinación para planear o para actuar.

A lo anterior se sumaban los problemas originados en el personal que prestaba sus servicios en el sector público, que eran técnicamente deficientes, mal remunerados y carentes de la estabilidad que brindaba una carrera administrativa, de donde la misión concluía que la falta de información básica adecuada, la carencia de técnicos bien preparados y la debilidad general en la organización del Gobierno —desde el punto de vista de la planificación— le impedían salir adelante.

Desde el punto de vista de la administración nacional, señalaba el informe las carencias que enfrentaba el despacho del presidente en materia de personal, lo cual debilitaba su autoridad para formular planes de acción y le dificultaba una ejecución coordinada y eficiente de las leyes. Esto trajo consigo, además, la imposibilidad para ejercer un control adecuado sobre el manejo del presupuesto y sobre los distintos planes y proyectos de cada dependencia del Gobierno.

Decía además que el número de funcionarios que tenían acceso al presidente era excesivo y que era demasiado el tiempo que éste ocupaba en temas triviales, lo que le impedía dedicar sus energías a las cuestiones trascendentales del Estado. Agregaba que a esto debía sumarse la proliferación de dependencias oficiales y semioficiales, lo que daba paso a una duplicidad de funciones y a conflictos de jurisdicción, con la consiguiente deficiencia administrativa.

Asimismo, el informe indicaba que la ineficiencia de los Gobiernos municipales había obligado al Gobierno nacional a asumir la responsabilidad de muchos servicios que eran de carácter local, con lo cual había desaparecido la línea divisoria de responsabilidad entre la política departamental y la municipal. Esta tendencia a que las autoridades centrales asumieran tareas propias de los municipios aumentaba la rigidez y la complejidad de la recargada administración nacional.

En el capítulo X, dedicado al tema de los servicios públicos, se hacían otras anotaciones en torno a la administración y se estimaba que lo probable era que el desarrollo futuro de los servicios públicos se hiciera en su mayoría bajo los auspicios del Gobierno y que especialmente las nuevas empresas se financiarían en su totalidad, o casi, con fondos públicos. Se consideraba en el informe que el problema fundamental en torno a los servicios públicos residía en la extrema debilidad y pobreza de la mayoría de los municipios.

En este sentido, encontraba que era esencial que los Gobiernos municipales estuvieran equipados para manejar bien sus crecientes responsabilidades y que el hecho de que las administraciones o Gobiernos locales estuvieran bajo el control de la administración nacional ayudaba a coordinar la política ejecutiva en todos los niveles. Observaba que, en la mayoría de los municipios grandes, donde las empresas públicas eran de propiedad oficial, se había hecho un esfuerzo por aislarlas de la política y por que hubiera continuidad en la administración, y para ese fin se habían establecido empresas municipales más o menos autónomas.

Indicaba que la política general de “empresas municipales” había funcionado bastante bien en algunas ciudades, y el factor más importante de éxito se le atribuía al grado de autonomía que las empresas habían logrado mantener.

Ya en el capítulo XXIX, al referirse en concreto a las reformas administrativas, el informe retomaba muchas de estas ideas, por lo que sólo se mencionarían aquellas que no fueron indicadas anteriormente. Empezaba por advertir acerca de la necesidad de adoptar medidas de largo alcance para mejorar la Administración Pública. Consideraba que, primeramente, el problema era mejorar la eficiencia, tanto del planeamiento como de la administración, en todos los niveles del Gobierno.

Planteaba la necesidad de reformar el Gobierno reagrupando y reorganizando las numerosas dependencias que entonces existían para asegurar una administración más coordinada y consistente. Igualmente, sugería hacer ciertas reformas en las relaciones entre el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales y municipales, tanto desde el punto de vista de las funciones como el de las finanzas. Consideraba, además, que debía establecerse una división más clara entre planificación y controles directos. En general, mencionaba que los controles directos y la propiedad directa del Gobierno deberían evitarse en lo posible.

Sugería que, siguiendo la experiencia norteamericana, se reorganizara la oficina del presidente y se estudiaran las medidas adoptadas en ese país, donde

se nombró un número adicional de secretarios y asistentes para el despacho del primer mandatario. Se crearon una oficina ejecutiva —a la cual se confió la Oficina de Presupuesto—, una Junta Nacional de Planificación, una Junta de Recursos y el Consejo de Asesores Económicos, todo esto con el propósito de darles mayor autoridad y control sobre las operaciones del Gobierno.

Se proponía la posibilidad de delegar la responsabilidad de ejecutar determinadas decisiones y la creación de una dependencia de proyección económica a cargo de un director que debía ser escogido por méritos personales. Se indicaba la escasez de ciertos profesionales, como economistas y expertos en estadística, necesarios para la puesta en marcha de algunas de esas dependencias. Estimaba que la dependencia de proyección económica debía estar en posición de apoyar a los ministerios y dependencias gubernamentales en su propio planeamiento y que cualquier programa de reorganización gubernamental debía tomar medidas adecuadas para una mejor elaboración de la política a seguir en todo el Gobierno.

En materia de manejo económico, estipulaba que todos los proyectos de ley patrocinados por cualquier departamento o agencia del Gobierno debían someterse primero al director de presupuesto y estar certificados por éste. Estimaba que otra manera de situar en mejor posición al jefe del ejecutivo era relevarlo de tareas menores, lo que se podía lograr reduciendo el número de funcionarios que debían informarle directamente, lo que surgiría de una reagrupación y consolidación de las funciones y actividades del Gobierno. Se disponía, además, que muchas de esas tareas y funciones menores fueran delegadas.

Se decía también en el informe que existían importantes actividades de la administración de las cuales literalmente nadie era responsable, por lo que indicaba que, después de un estudio, podría considerarse ventajoso delegar ciertas actividades a entidades semi-independientes<sup>11</sup> y semioficiales. El informante considera que un requisito para la buena administración era la concentración de responsabilidad en un individuo, junto con una adecuada autoridad para delegar esa responsabilidad.

---

<sup>11</sup> Como se ve aquí es absolutamente claro el propósito de Currie de implementar un modelo de administración pública muy influenciado por el modelo norteamericano, donde los entes semiautónomos surgen a fines del siglo XVIII y tienen su momento de mayor crecimiento en la época del New Deal de Franklin Roosevelt (Adams, 1964: 42-44).

Estimaba que la administración de ciertas actividades, como los ferrocarriles, podía realizarse eficientemente por medio de una corporación separada, al concentrar la responsabilidad y la autoridad administrativa en manos del gerente, quien era responsable ante la junta directiva, nombrada por el Gobierno<sup>12</sup>. Se refería también a que en los Estados Unidos se había estimado aconsejable que el presidente recibiera autorización del Congreso para reagrupar y cambiar dependencias y funciones, si bien este último se reservaba la facultad de aprobarlas.

En lo concerniente a los departamentos y municipios, se indicaba que se debían investigar las relaciones entre las distintas entidades de derecho público para asegurar una distribución clara y lógica de responsabilidades y rentas, al igual que para alcanzar ciertos niveles nacionales mínimos, a la vez que se retuviera hasta donde fuera posible la responsabilidad local.

Sobre este particular, agregaba que algunas de las más importantes funciones del Gobierno, que afectaban el bienestar individual, eran desempeñadas en el nivel municipal. Consideraba que en ninguna otra esfera del Gobierno las reformas interesan tanto al ciudadano, y citaba como tales actividades básicas la educación, la salud, la higiene y el suministro de luz y energía. Se sostenía en el estudio que, para realizar el plan general de desarrollo, era de importancia que se asegurara la eficiente administración y la solidez financiera en el nivel municipal.

## **6. El contenido del proyecto de reforma constitucional**

Hecho el anterior examen, vamos a estudiar el proyecto laureanista de reforma constitucional. Este documento fue redactado por la Comisión de Estudios Constitucionales creada mediante Decreto 1338 de 1952. Esta comisión estaba conformada por miembros de ambos partidos, aunque con mayoría conservadora. Los liberales renunciaron inmediatamente fueron nombrados. El 25 de julio de 1952 la comisión se reunió por primera vez. Aquel día acordaron estudiar la Constitución de 1886 y nombrar subcomisiones que examinaran las normas consideradas objeto de pronunciamiento.

---

<sup>12</sup> Debemos resaltar que en Estados Unidos en 1887 se dictó la Interstate Commerce Act, norma destinada a regular el sistema de los ferrocarriles y poder controlar los abusos que se presentaban en el manejo de las tarifas. De esta ley surgirá un ente autónomo, conocido como Inter State Commission, a la que se le darán facultades legislativas y judiciales con el fin de regular este importante sector de la economía (Tunc, 1971: 29).

Una vez los comisionados se organizaron en las primeras sesiones, fueron delimitando los temas de trabajo. Estos se pueden resumir en dos aspectos que retornaban a la Constitución de 1886. El primero era el de rescatar y reforzar algunos de los aportes que Miguel Antonio Caro había hecho en su momento. El segundo era el de desmontar los logros que las reformas de 1936 y 1945 habían hecho, sobre todo en lo que concernía a las relaciones entre Iglesia y Estado. Por otro lado, los comisionados estuvieron prestos a obedecer en todo las directrices que Laureano Gómez enviaba para cada sesión. Finalmente, las labores de la comisión pretendieron basarse en la comprensión que ellos tenían de la doctrina social del catolicismo.

### **6.1. Los derechos civiles y políticos y las relaciones Estado-Iglesia**

El primer paso fue reformar lo concerniente a los derechos civiles y políticos, asunto que fue discutido ampliamente durante muchas de las sesiones de la comisión. En un comienzo, la reforma que el Gobierno de Alfonso López Pumarejo había realizado en materia de relación entre Iglesia y Estado sufrió un cambio trascendente. Por ello tal aspecto incluyó la elaboración de un nuevo título en materia de derechos sociales, así como el establecimiento de nuevas restricciones.

A partir de la instauración de un Estado confesional puro, que consideraba a la religión católica como pilar fundamental de la sociedad, se elaboraron varias reformas. En primer lugar, si bien se estableció la libertad religiosa, las religiones diferentes a la católica sólo podían celebrar sus cultos en recintos privados, siempre y cuando no ocasionaran disturbios contrarios a la moral cristiana, so pena de ser sometidos al derecho común. En segundo lugar, la educación pública volvía a estar en cabeza de la Iglesia, rompiendo así con lo reformado por López Pumarejo. De esa forma, con la enmienda los conservadores decían restablecer el *equilibrio* que se le había retirado a la relación entre Iglesia y Estado<sup>13</sup>.

Las razones argüidas por los comisionados estaban ocultas detrás de lo que preveían las normas de la época en materia de celebración de concordatos con la Santa Sede. De hecho, citando a Miguel Antonio Caro, Francisco de Paula Pérez sostuvo en una de las sesiones que el instrumento internacional no podía ser desmejorado por medio de reformas constitucionales. De esa forma, incluso si el Gobierno mejoraba la posición de la Iglesia frente al Estado colombiano, tal acto no estaba de acuerdo con el Concordato de 1887. Por lo

---

<sup>13</sup> Ver República de Colombia, Ministerio de Gobierno. *Estudios Constitucionales*. Bogotá: Imprenta Nacional (1953), Acta No. 6.

tanto, las disposiciones derogadas por la reforma de 1936 debían regresar al ordenamiento por medio del proyecto de reforma de 1952<sup>14</sup>.

Frente a los demás derechos, se hicieron varias modificaciones, unas de redacción —ya que los comisionados consideraban que se prestaban para errores hermenéuticos— y otras de fondo. En primer lugar, se modificó el derecho al debido proceso con el fin de retirar del ejercicio de la abogacía a los llamados “tinterillos”<sup>15</sup>.

Respecto al derecho de propiedad, se enmendó la expresión “la propiedad es una función social” por “la propiedad tiene función social”. Por otra parte, se le redujo al monto de la indemnización la suma de dinero correspondiente a la valorización. Finalmente, se abolió la expropiación sin indemnización para predios que no estuvieran siendo utilizados, tal como había quedado desde 1936. Pero la comisión estimó que un artículo así sonaba peligroso para los inversionistas extranjeros. En tercer lugar, se estableció el derecho de libre empresa bajo el intervencionismo del Estado<sup>16</sup>.

Las primeras restricciones establecidas por la comisión fueron en materia de inviolabilidad de correos, libertad de prensa, derecho de asociación y huelga. Tales libertades sólo podían ser ejercidas plenamente en tiempo de paz, el cual podía ser interrumpido en cualquier momento mediante la declaratoria de estado de sitio. De acuerdo con ello, en medio de un estado excepcional, el Gobierno podía revisar los correos e intervenir la prensa hablada previamente a las emisiones de los programas radiales. Respecto de las asociaciones, la reforma estableció que correspondía a la Iglesia su aprobación.

El nuevo título fue denominado “De los derechos y deberes sociales”. Su redacción se debió a Rafael Bernal Jiménez, quien estaba seriamente influido por la doctrina social de la Iglesia. Para tales efectos, lo primero que hizo el comisionado fue redactar un artículo que condenaba la lucha de clases, tal como lo hizo León XIII en su encíclica *Rerum Novarum*. Seguidamente, se consagró el derecho-deber al trabajo, con base en las mismas ideas a las que sumó las de Tomás Campanella. Por otro lado, se estableció la creación de gremios<sup>17</sup> y sindicatos, los cuales podían sufrir restricciones de acuerdo a la

---

<sup>14</sup> Ver *Estudios Constitucionales*, p. 137. Cfr. Acta No. 15.

<sup>15</sup> Ver Actas Nos. 5 y 6.

<sup>16</sup> Ver Acta No. 6.

<sup>17</sup> En opinión de la comisión, los gremios eran incipientes en Colombia, razón por la cual se creó el derecho a la fundación de cooperativas, las cuales podían evolucionar a gremios organizados.

ley. La única limitación constitucional a los sindicatos consistía en que estos deberían probar que agotaron los instrumentos conciliatorios con sus empleadores antes de acudir a la huelga. Ello, debido a que la Comisión entendía la huelga como un instrumento de hecho dirigido a causar daño a las relaciones laborales y a evitar el diálogo y la concordia con los empleadores. Por último, dispuso la seguridad social como servicio prestado por el Estado con ayuda de la iniciativa privada.

El nuevo título trató también sobre normas en torno a la familia, considerada como el núcleo fundamental de la sociedad. Ello con base no sólo en León XIII, sino en el mismo programa conservador, el cual siempre había defendido esta institución. En esa medida, el proyecto consagró la protección especial al niño y la adjudicación de parcelas a familias que no tuvieran propiedad y que hubieran sido establecidas mediante el sacramento del matrimonio. Para la familia, dispuso la necesidad de establecer un salario mínimo, la reglamentación del trabajo de los menores y las mujeres y la escolaridad obligatoria. Igualmente se consagró la obligación del Estado de proteger a los ciudadanos trascendiendo lo físico, es decir, incluso en materia espiritual. Finalmente, se reguló el derecho de los padres a escoger la educación de los hijos, la cual debería ser vigilada por el Estado.

## **6.2. Reforma a las ramas del poder público**

### **6.2.1. Ejecutivo**

Siguiendo los postulados de Currie, otro de los grandes temas de la reforma fue el concerniente al fortalecimiento del ejecutivo. Por ello, lo primero que se hizo fue extender el período presidencial de cuatro a seis años, con el simple argumento de que cuatro años no eran suficientes para gobernar adecuadamente de acuerdo a un programa establecido<sup>18</sup>. En segundo lugar, para efectos de declarar el estado de sitio, el proyecto retiró la consulta previa al Consejo de Estado, con el fin de que el presidente tuviera la plena y subjetiva libertad para declarar el inicio del estado excepcional. Allí comenzaron el fortalecimiento del presidente solicitado en 1951 por Gómez y la autonomía del mismo para conducir las situaciones excepcionales, sobre todo la económica.

De acuerdo a la opinión de los comisionados, durante el estado de sitio el presidente no necesitaba del Congreso. En ese sentido, en primer lugar el ejecutivo podía adoptar por sí mismo las medidas que considerara necesarias

---

<sup>18</sup> Ver Acta No. 21.

para solucionar los inconvenientes resultantes de la situación anormal. Por otro lado, y en consecuencia, podía decidir si era necesario o no que se reuniera el Congreso. Tales criterios surgieron al considerar que los trámites de suspensión de leyes adelantados ante el Congreso serían tan lentos que el presidente no podría atender con prontitud ninguna eventualidad.

Es de resaltar que se introdujeron distinciones dentro de los estados de excepción, al hablar no sólo del estado de sitio, sino también de la conmoción interior —dentro de la cual estaba incluida la crisis económica— y la guerra exterior. Por otra parte, se discutió sobre si el estado de sitio podía conjurarse para todo el territorio colombiano o sólo para una parte de él. Sin embargo, el argumento restrictivo más claro fue el de la incompatibilidad de las reuniones del Congreso con la acción del presidente en medio de una situación excepcional. En ese orden de ideas, para los comisionados existiría conflicto una vez el Congreso se reuniera por derecho propio al extinguirse el plazo constitucional fijado para que el presidente lo convocara. La conclusión consistió en permitir la reunión del Congreso sólo en caso de guerra exterior y dejar al ejecutivo la discreción de reunir al legislativo en caso de conmoción interior<sup>19</sup>.

La institución del vicepresidente fue restablecida para ser elegido el mismo día que el presidente y por los mismos seis años. El vicepresidente se encargaría de reemplazar al presidente en faltas temporales y absolutas, incluida la destitución por sentencia, hasta el fin del período. La figura del designado se conservó por si el ejecutivo no podía ser reemplazado por el vicepresidente. Dicho designado sería elegido cada dos años. Pero si al presidente no lo podía reemplazar el vicepresidente, lo harían el designado, los ministros de acuerdo a las reglas de prelación o el gobernador más cercano a Bogotá. Finalmente, se consagró la reelección no inmediata del presidente<sup>20</sup>, un punto que, como vimos, también fue sugerido por Currie.

### **6.2.2. Legislativo**

Desde un principio, los comisionados Francisco de Paula Pérez, Eleuterio Serna y Álvaro Gómez Hurtado consideraron que el Congreso había acumulado poderes establecidos por los mismos parlamentarios, los cuales deberían eliminarse en la reforma. Según Álvaro Gómez, se necesitaba “salvar constitucionalmente” al Congreso, con el fin de retirarle todas aquellas pésimas costumbres que había adquirido al no hacer el trabajo que le

---

<sup>19</sup> Ver Actas Nos. 26 y 28.

<sup>20</sup> Ver Acta No. 29.



correspondía y al inmiscuirse en las funciones propias del presidente. Para todo ello, se acudió a vagas referencias históricas en las que se señalaba cómo el Congreso perverso había juzgado a José María Obando, cómo habían acaecido días de paz mientras el parlamento no sesionó en tiempos de la Convención de Ocaña o cuando, según ellos, la bolsa colombiana había caído una vez se anunció la reanudación de las sesiones después del cierre de 1949.

La primera discusión fue la de reducir el período legislativo, con el fin de evitar lo que ellos llamaban pérdida de tiempo y rigor en los análisis de los proyectos de ley<sup>21</sup>. Por otra parte, empezó a considerarse al legislativo un enemigo del presidente; por ello, sólo la Corte Suprema de Justicia podría juzgarlo. Igualmente, los mismos comisionados sostenían que desde el Congreso se generaban los brotes de violencia y desobediencia al presidente, por lo cual era necesario que el ejecutivo tomara con autonomía toda decisión tendiente a asumir el control de los estados excepcionales, incluso la de cerrar las Cámaras si lo consideraba necesario. A ello se le sumaba que la iniciativa legislativa empezaría a recaer en mayor medida en el presidente, con el fin de que el Congreso no se entrometiera en sus funciones, sobre todo en materia de regular la fuerza pública<sup>22</sup>.

El régimen de los debates del Congreso también sufrió modificaciones en el proyecto, ya que se consideraba que se prestaba para que otros órganos se politizaran. En primer término, Francisco de Paula Pérez sostuvo que las fuerzas armadas no debían participar en política, por lo cual era necesario que el presidente regulara lo concerniente a dicha materia. De esa manera, se evitaría el *lobbying* legislativo que miembros de la fuerza pública hicieran en el Capitolio<sup>23</sup>. Por otra parte, Carlos Vesga Duarte sostuvo que la rama judicial estaba seriamente politizada y que eso se debía acabar<sup>24</sup>; por tanto, propuso reformar a la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Ello debido a que la Corte participaba en los debates y luego decidía sobre la constitucionalidad de las leyes, y tal dualidad se consideró inconveniente. Finalmente, se propusieron medidas dirigidas a reformar los debates como tales, de forma que no se introdujeran los llamados “micos”, ni se debatiera sobre asuntos impertinentes o relacionados con rivalidades políticas<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Ver Acta No. 9.

<sup>22</sup> Ver Acta No. 10.

<sup>23</sup> Ver Actas Nos. 13 y 16.

<sup>24</sup> Ver Acta No. 13.

<sup>25</sup> Ver Acta No. 12.

La enmienda del artículo 102 nos introduce de inmediato en el régimen propio del Ministerio Público. En primer lugar, el presidente no debía enviar terna para elegir al procurador general, por cuanto este podría fungir como acusador de aquel. En segundo lugar, se cambió la elección del contralor, de modo que en cabeza de la Cámara sólo quedaba elegir al auditor de la Contraloría<sup>26</sup>. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, desapareció el numeral cinco, el cual trataba de las acusaciones que podía hacer la Cámara. Se conservó la competencia de conocer las denuncias contra los funcionarios allí enlistados y se añadió que las denuncias contra el procurador las conocería el Consejo de Estado, por cuanto la Cámara era quien lo había elegido y ello constituiría un impedimento<sup>27</sup>.

### **6.2.3. Senado corporativo**

Rafael Bernal Jiménez fue el primero en enunciar la necesidad de incluir un proyecto corporativo para el Congreso, aunque lo llamó de representación profesional para evitar, según él, interpretaciones de mala fe. Carlos Vesga Duarte, por su lado, se declaró a favor de la propuesta e invitó a que se tuviera en cuenta el corporativismo formulado por Caro. Pero el primer inconveniente visto por el mismo Vesga radicaba en que la Colombia de aquel momento no contaba con una fuerte agremiación; además, tampoco tenía un Senado organizado y dedicado a ser una Cámara de exclusiva reflexión, tal como era su razón de ser. De esa forma, se concluyó que el Senado debería tener representación política y que los senadores de representación profesional podían ser elegidos por el presidente de acuerdo al proyecto presentado por Caro en su momento<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Ver Actas Nos. 18 y 50.

<sup>28</sup> Caro expresó que “dentro del concepto exclusivamente democrático, no cabe la dualidad ni la multiplicidad de cámaras legislativas; porque si sólo el pueblo ha de ser representado, y el pueblo es uno, uno e indivisible ha de ser el cuerpo representativo del pueblo, como lo han sido en otras épocas las convenciones y asambleas nacionales de Francia. La razón de que cuatro ojos ven más que dos, y otras semejantes son secundarias y no reducirán jamás el sistema de dos cámaras al principio democrático. La Asamblea Popular es una voluntad, como el pueblo que representa, y las dos Cámaras no han de ser una voluntad bipartita, lo cual envuelve contradicción, sino dos voluntades que se consultan y se conforman para acordar las leyes. La dualidad de Cámaras debe apoyarse y se apoya en efecto, en un fundamento verdadero y sólido en la distinción entre el pueblo y la muchedumbre que forma la Cámara popular, por una parte, y por otra los miembros orgánicos del Estado, clases, ordenes o intereses sociales en cualquier forma organizados, que deben constituir la alta Cámara”. La sociedad, decía, “no está compuesta únicamente de individuos. Hay en ella

En 1943, Rafael Bernal Jiménez había presentado un proyecto de Cámara de Representantes, cuya tercera parte fuera de carácter corporativo, ya que para Bernal el Senado era el encargado de atenuar los choques políticos ocurridos en la Cámara. De todas maneras, nuevamente se citó a Caro, quien sostenía que la Cámara representaba a la muchedumbre y el Senado a las clases organizadas. De hecho, se hizo prevalecer a Caro e incluso a Rafael Uribe — con su proyecto de “Cámara de trabajo”— como claros ejemplos de lo que León XIII y Pío XI recomendaron, en contraposición al corporativismo fascista, considerado contrario a la moral cristiana. Ello también porque el corporativismo debía mostrar la organización vertical del país como fuente de organización social voluntaria, de acuerdo al oficio al cual se dedicasen los entes agrupados, y no una obligación a la organización, tal como la buscaba el fascismo.

La discusión en torno a si se podía tener en Colombia una Cámara gremial y otra política fue bastante larga. En primer lugar, se propuso que se tuviera a toda costa una Cámara completamente gremial para evitar problemas como la representación nacional que no tenían los senadores corporativos y sí tenían los senadores políticos. Igualmente, porque los senadores agremiados podrían contagiarse de los vaivenes políticos de los senadores de representación nacional<sup>29</sup>. Para ello, Francisco de Paula Pérez señaló que el Senado necesitaba de la representación política de acuerdo al sistema propuesto por Caro en 1885, ya que era un sistema “perfectamente acorde con las exigencias democráticas”.

Respecto de la elección de los senadores, se llegó a un pronto acuerdo. En primer lugar, se pensaba en que dicha elección tuviera lugar en las asambleas departamentales. Pero estas también se querían despolitizar para que cumplieran sólo funciones administrativas. De otra parte, se pensaba en los concejos municipales como un órgano de índole familiar<sup>30</sup>. De hecho, por

---

agrupaciones económicas, científicas y de todo orden que representan intereses legítimos que no sería justo dejar sin representación” (Jaramillo Uribe, 1982: 302-303).

<sup>29</sup> Para respaldar tales argumentos, Álvaro Gómez citó el documento de Félix Restrepo titulado “Colombia en la encrucijada”, en el cual expone su proyecto corporativo.

<sup>30</sup> **Régimen Departamental y municipal. Artículo nuevo.** Los Concejos Municipales serán elegidos por los ciudadanos de ambos sexos. El voto de los hombres casados legalmente se computará por dos para los efectos de esta elección. La ley podrá determinar desde cuándo puede computarse también doblemente el de las mujeres casadas legalmente. El número de Concejales elegidos se ajustarán a la siguiente proporción; de veinte mil a cincuenta mil, elegirán seis Concejales, y de cincuenta mil

considerarlo así, se resolvió permitir que la mujer votara y pudiera ser elegida al concejo<sup>31</sup>. El problema, nuevamente, era la politiquería; de esa manera, se decidió por un colegio electoral conformado por el voto de los concejos<sup>32</sup>.

Con el argumento de la incipiente agremiación de la época, la comisión acordó que sólo quince serían los miembros corporativos en el Senado<sup>33</sup>. Igualmente, por considerar que se debía conservar la representación política dentro de dicha corporación. En ese entendido, unos serían los senadores por departamentos y otros serían los senadores representantes profesionales. De acuerdo a las conclusiones de la comisión, tal situación debía desencadenar la creciente agremiación, la cual debería ser reglamentada adecuadamente, con miras al futuro del Senado<sup>34</sup>. También se quería que los agremiados que buscaran ser senadores cumplieran con el requisito de trabajar efectivamente

---

en adelante, elegirán ocho. Por cada Concejal habrá un Concejal suplente. Los suplentes reemplazarán a los principales en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista lectoral. Para elegir o ser elegido Concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio, y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal. El periodo de los Concejales será de tres años.

<sup>31</sup> Ver Acta No. 48.

<sup>32</sup> **Artículo nuevo.** Los senadores a que se refiere el artículo anterior serán elegidos por un Colegio Electoral de cinco miembros que se formará con el voto de los Concejos Municipales y funcionará en la capital de Departamento cada seis años, únicamente para los efectos de esa elección.

<sup>33</sup> **Artículo nuevo.** El Senado de la República estará integrado, además, por los quince miembros que se enumeran en seguida, como voceros de los intereses corporativos de las siguientes profesiones, oficios e instituciones, y elegidos por éstos en la forma que determine la ley, y teniendo en cuenta la distribución equitativa de dichos miembros entre los diversos departamentos del país:

- a. Industriales, ganaderos, comerciantes: 1 representante por cada organización.  
Agricultores: 2 representantes.
- b. Trabajadores del Estado, de la industria y del comercio: 1 representante por cada organización.
- c. Universidades, clero, profesiones liberales, institutos académicos y científicos, cuerpo docente en todos los grados: 1 representante por cada organización.

<sup>34</sup> **Artículo nuevo.** El legislador expedirá el estatuto que ha de regular la organización y funcionamiento de los gremios, profesiones e instituciones, con derecho a delegación senatorial, con el fin de facilitar y garantizar la auténtica y libre representación de los intereses profesionales.

en el gremio<sup>35</sup>. Finalmente, se incluyeron dentro de la corporación a los ex presidentes y a los vicepresidentes —mientras duraran en su cargo—<sup>36</sup>.

#### 6.2.4. Judicial

La reforma a la justicia presentó dos grandes novedades: la primera estribaba en retirarle al Senado la potestad de efectuar determinadas funciones judiciales. En segundo lugar, el Consejo de Estado perdió las funciones de cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa. Como consecuencia, se fundó la sala correspondiente dentro de la Corte Suprema de Justicia. En ese orden de ideas, se logró debilitar aún más la rama legislativa, y se fortaleció tanto al presidente como a la Corte Suprema, a la cual se estableció como centro de la Administración de Justicia.

##### a) Consejo de Estado

Para abordar la reforma, primero se tuvo en cuenta el proyecto enviado por la Corte Suprema de Justicia. Pero los reformadores prefirieron regresar a la Constitución de 1886 salvo en el carácter vitalicio de los magistrados. En ese ámbito, el Senado ratificaría mediante voto secreto la elección de los consejeros. Así mismo, se dejaron en el Consejo de Estado competencias de juzgamiento, para lo cual se le retiró al presidente toda injerencia en la elección de los consejeros<sup>37</sup>. Por otra parte, el período de los consejeros, no necesariamente abogados, quedó en seis años, con renovación parcial cada tres. Las Cámaras elegirían al suplente para que reemplazara al titular en caso de falta absoluta o temporal. Finalmente, se dispuso la participación de los ministros en las salas del Consejo de Estado, pero sólo con voz y no con voto para tomar decisiones.

Las funciones del Consejo de Estado fueron las que sufrieron más cambios. Como cuerpo consultivo, el Consejo de Estado actuaría en lo que no tuviera

---

<sup>35</sup> **Artículo nuevo.** Para ser senador en calidad de representante corporativo, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano no suspenso, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, haber cumplido treinta y cinco años de edad y, además, ejercer como ocupación principal y habitual la de la profesión u oficio que se represente.

<sup>36</sup> **Artículo nuevo.** Formarán igualmente parte del Senado, por derecho propio y con carácter vitalicio, los ciudadanos que a cualquier título hayan ocupado la Presidencia de la República por un periodo no inferior a seis meses.

El vicepresidente de la República también será senador por derecho propio mientras dure su investidura.

<sup>37</sup> Ver Acta No. 30.

que ver con el Consejo Económico Nacional. De otro lado, aparte de preparar los proyectos de ley y de códigos, prepararía los proyectos de decretos reglamentarios. Finalmente, conocería de las acusaciones contra ciertos funcionarios, dentro de los cuales, curiosamente, se encontraba el presidente de la República. No se comprendería en principio el porqué, ya que esa función recaería en el Ministerio Público, de acuerdo a la misma reforma. Pero resultó del informe de Vesga que el procurador debía acusarlo ante el Consejo de Estado<sup>38</sup>. Para los juicios, se elaboró una norma constitucional especial que contenía los requisitos<sup>39</sup>. La modificación más significativa fue la de retirar al Consejo de Estado las atribuciones como máximo tribunal contencioso administrativo.

## b) Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema quedó como el centro de la jurisdicción y la base para el establecimiento de las reglas en materia de Administración de Justicia. Para ello, en primer lugar, se abrió la Sala de lo Contencioso Administrativo, y a la Sala de Negocios Generales se entregó el conocimiento de los asuntos en materia laboral. En segundo lugar, se le confirmó la guarda de la Constitución. En ese sentido, se estableció el control automático previo de las leyes y decretos dictados por el Gobierno, además del control de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad. Igualmente se reguló la demanda de inconstitucionalidad, con la necesidad de demostrar interés en la causa cuando la ley demandada tuviera que ver con un interés particular. Finalmente, como novedad, se fijó un término perentorio para fallar.

---

<sup>38</sup> Ver *Estudios Constitucionales* (T. II), pp. 180-183.

<sup>39</sup> **Artículo nuevo.** En los juicios que se sigan ante el Consejo de Estado contra los funcionarios de que trata el ordinal 4 del artículo anterior, se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo;
2. Si la acusación se refiere a delitos cometido en ejercicio de sus funciones o a indignidad por mala conducta, el Consejo no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema de Justicia si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena;
3. Si la acusación se refiera delitos comunes, el Consejo se limitará a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema;
4. El Consejo podrá comisionar para la instrucción de los procesos a un Consejero de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva que será pronunciada, sino trata de delitos comunes, en el término de treinta días.

Para Carlos Vesga, la posibilidad de demandar una norma era demasiado amplia. Ello porque, según él, desnaturalizaba la institución jurídica en la medida en que el recurso era público y cualquier persona podía interponerlo y así atiborrar a la Corte con demandas. De todas formas, en ese momento la Corte raramente profería sentencias en ese tipo de proceso, ya que podía arbitrariamente considerar “inoficiosos” los recursos. La solución en ese caso era el interés en causa, el cual se argumentó poniendo como ejemplo la ley de prensa, que sólo debería ser demandada por un periodista. Igualmente, una ley sobre libertad de cultos debería ser demandada por un protestante<sup>40</sup>.

### **6.2.5. Organismos de control y Ministerio Público**

La nueva labor de los organismos de control y del Ministerio Público consistía en asumir las funciones que le fueron retiradas a la Administración de Justicia y al Congreso. Igualmente, tal aparte del proyecto también era una manera de fortalecer al presidente de la República. En primer lugar, el presidente saliente nombraba al contralor para el siguiente periodo, ya que, según la Comisión, la Cámara, que era la encargada de nombrarlo, lo hacía con el fin de cobrar favores políticos. Así mismo, el contralor era acompañado por un auditor nombrado por la Cámara de Representantes. Por su parte, los fiscales del Ministerio Público estaban encargados de la instrucción de los procesos criminales en curso. De otro lado, el procurador ya no sería elegido por el presidente, sino por la Cámara de Representantes.

### **6.2.6. Consejo Económico Nacional**

La institución del Consejo Económico Nacional es toda una novedad en el proyecto. Esta idea nació de la propuesta de aumentar las posibilidades de intervención económica del presidente de la República. Se quiso con este nuevo organismo afirmar muy fuertemente el tema de la planeación económica, que de igual forma había sido propuesto por Currie.

El concepto vertebral para crear el Consejo fue el orden público económico. Este, de acuerdo con Abel Naranjo Villegas, correspondía a la situación de acrecentamiento del protagonismo de lo económico en las labores de gobierno. Lo anterior, debido al desarrollo que Colombia estaba viviendo en la época<sup>41</sup>. En esa medida, cada vez estaban más inmiscuidas dentro del gobierno labores financieras y económicas. De esa forma, la noción de orden público se

---

<sup>40</sup> Ver Actas Nos. 32 y 54.

<sup>41</sup> Tal como lo hemos visto en el contexto de la Misión Currie.

quedaba pequeña para asumir el volumen de trabajo del que se hablaba, y el concepto de policía administrativa no era suficiente para atender esos nuevos requerimientos.

Otra justificación la trajo el comisionado desde el mismo sistema ruso, en virtud del cual se establecía que el orden económico busca suprimir la explotación del hombre por el hombre. Esta interpretación sirvió de base para decir que, si bien el obrero recibía menos de lo que producía —o más, como lo pensaba Naranjo de acuerdo con Bogdanoff—, era necesaria una regulación. Igualmente, como necesidad de superar la neutralidad de un sistema liberal que rindió homenaje a la autonomía de la voluntad de las personas<sup>42</sup>. De hecho, ello trajo como resultado un sistema sindical enemigo de la libre competencia, mientras que dentro del conservatismo nació la libre agremiación como defensa del trabajador.

La intervención del ejecutivo en la economía tenía tintes de cristiandad en medio de un capitalismo salvaje. Así, el conservatismo, como portaestandarte de las ideas católicas, propendía a una injerencia del Estado. Dicha parcialidad estaba encarnada en el presidente, como representante de la realización del gobierno. Además, esta podría incluir lo que anteriormente era un dogma: la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de la propiedad privada.

Resumida la exposición del mencionado comisionado, se hizo necesario encontrar la justificación de su proyecto de Consejo Nacional Económico. Esta se halla, en primer lugar, arraigada en la concepción de poderes indirectos del Estado, ejercidos a través de los órganos administrativos. Por ello, en el caso de la reforma, la creación del Consejo coadyuvaría a que el Gobierno actuara y asumiera responsabilidad para mantener “niveles éticos en las relaciones económicas de los miembros de la sociedad” y para “proveer al eficiente funcionamiento de los poderes económicos del Estado”. De otro lado, por resultar más importante un ente que lograra la simplificación de los recursos y la tecnificación de la Administración Pública<sup>43</sup>.

En las reuniones de la comisión, Eleuterio Serna se adelantó al informe de Naranjo, en la medida en que dispuso que la racionalización del poder sería la propia de la que hablaba Pío XI, en su encíclica *Quadragesimo anno*. En esa oportunidad, el papa tocaba dos temas al respecto: de un lado, la protección al

---

<sup>42</sup> Tal espacio de análisis es aprovechado por Naranjo para afirmar que, si bien el liberal luce más tolerante desde el punto de vista personal, el conservador es un hombre más seguro.

<sup>43</sup> Ver Comisión de Estudios Constitucionales, pp. 467-482. Cfr. Acta No. 46.



trabajador y, de otro lado, el cumplimiento de la función social del capital. Por ello, el Estado podía intervenir por medio de leyes y, en este caso, el ejecutivo, por medio de decretos con fuerza de ley; esto se contraponía a la propuesta liberal, la cual, según Evaristo Sourdis, se caracterizaba por querer debilitar al ejecutivo frente al legislativo<sup>44</sup>.

En ese marco, se produjeron normas para crear el Consejo Nacional Económico. El número de miembros era determinado por la ley. La elección le correspondía al Congreso, de acuerdo con las ternas presentadas por el presidente de la República. Su duración era de cuatro años, con renovación parcial cada dos. Se estableció un suplente por cada principal, en caso de falta absoluta o temporal<sup>45</sup>. Los consejeros requerían las mismas calidades que se necesitaban para ser senador por los departamentos<sup>46</sup> y además no podían seguir ejerciendo su profesión, ni ningún cargo público o privado<sup>47</sup>. Finalmente, los consejeros desempeñarían las funciones definidas por los reformadores<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Ver. Acta No. 6. Cfr. Acta No. 26, en la cual se habla de la intervención del presidente en materia económica, en virtud del estado de sitio. Ver Sección 2.1.3. Ejecutivo.

<sup>45</sup> **Artículo.** Habrá un Consejo Económico Nacional que será integrado por el número de miembros que determine la ley.

La elección de Consejeros Económicos Nacionales corresponde hacerla a las Cámaras Legislativas, de ternas formadas por el Presidente de la República. Los Consejeros Económicos durarán cuatro años y se renovarán parcialmente cada dos. Cada miembro del Consejo Económico tendrá un suplente elegido por las Cámaras en la misma forma que los principales. Los suplentes reemplazarán a los principales en los casos de faltas absolutas o temporales.

Corresponde al gobierno la designación de Consejeros interinos.

<sup>46</sup> **Artículo.** Para ser elegido Consejero Económico y desempeñar el cargo se requieren las mismas calidades exigidas para ser Senador de la República.

<sup>47</sup> **Artículo.** El cargo de Consejero Económico es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo público o privado con el ejercicio de una profesión.

<sup>48</sup> **Artículo.** Son atribuciones del Consejo Económico:

1. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos económicos, debiendo ser necesariamente oído en todo aquello que la Constitución o las leyes determinen. Los dictámenes del Consejo Económico no son obligatorios para el Gobierno, salvo el caso del artículo 212.
2. Preparar los proyectos de ley que tengan finalidades expresamente económicas y proponer las reformas convenientes en los ramos de la economía.
3. Colaborar con los organismos oficiales de carácter económico en la elaboración de sus proyectos y coordinar las funciones de todos esos organismos.

## 7. Reflexiones finales

Hemos analizado dos puntos claves en el gobierno de Laureano Gómez. En primer lugar, la llegada de la Misión Currie, imbuida de hábito del ideal de desarrollismo fomentado por los Estados Unidos. Y, en segundo lugar, el proyecto de reforma constitucional que procuró ser la construcción de una nueva hegemonía conservadora. Laureano buscó apartar al país de la “angustia e incertidumbre que aflige al mundo” y convertirlo en una “Nación feliz, rica y con amplios horizontes muy promisorios”<sup>49</sup>.

Bajo el paternalismo de Gómez, se intentó consagrar un Estado autoritario, donde el presidente pudiera manejar hasta la más mínima situación en nombre de todo tipo de juicios subjetivos. Vemos que se pusieron en entredicho los derechos de las personas, los cuales quedaban en duda cada vez que el mandatario quisiera invocar el estado de sitio.

De esta manera, el principio de división de poderes quedaba sustituido por un particular poder ejecutivo muy fortalecido, pero esto no se hizo con base en los lineamientos que formuló Currie, sino en las ideas de la derecha europea que Gómez acogió sin beneficio de inventario.

Este Estado fuerte debía ser confesional a ultranza. En ese orden de ideas, relegaron a la vida privada a las demás religiones que existieran en Colombia, favorecieron con prebendas el matrimonio católico, establecieron el voto prevalente del hombre casado, dejaron la administración de la educación a la Iglesia católica y sentaron en el Senado a los arzobispos y obispos.

- 
4. Coordinar la asistencia técnica extranjera con los diversos organismos nacionales, públicos o privados.
  5. Estudiar y coordinar los proyectos de inversiones de acuerdo con las necesidades del país.
  6. Asesorar al Ejecutivo en la formación del presupuesto de rentas y gastos.
  7. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que la ley determine.

<sup>49</sup> Gómez, Laureano. *Los efectos de la reforma*. Bogotá: Imprenta Nacional (1953). Citada por Henderson (1985-1986).

## Bibliografía

- Adams, John Clarke. *El Derecho Administrativo Norteamericano*. Buenos Aires: Eudeba (1964).
- Caro, Miguel Antonio. *Ideario Hispánico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica (1952).
- Currie, Lauchlin. *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* (2 Ed.). Bogotá: FONADE (1988).
- Escobar, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma (1996).
- Guerrero, Gustavo. *Historia de un encargo: La Cátira de Camilo José Cela*. Madrid: Anagrama (2008).
- Henderson, James David. "El Proyecto de Reforma Constitucional Conservadora de 1953 en Colombia." *Anuario Colombiano de Historia Social y de Cultura* 13-14 (1985-1986).
- Henderson, James David. *La modernización en Colombia. Los tiempos de Laureano Gómez (1889-1965)*. Medellín: Universidad de Antioquia (2006).
- Henderson, James David. *Las ideas de Laureano Gómez*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo (1985).
- Hernández, García, José Ángel. *La Revolución Española y Colombia*. Bogotá: Universidad de la Sabana, Editorial Carrera Séptima (2006).
- Iriarte Núñez, Alfredo. *Historias en Contravía. El horrendo quinquenio (1949-1953)*. Bogotá: Intermedio (2005).
- Jaramillo Uribe, Jaime. *El Pensamiento Colombiano en el siglo XIX* (3 Ed.). Bogotá: Editorial Temis (1982).
- López Garavito, Luis Fernando. *Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (1995).
- Meléndez Sánchez, Jorge. *Lucio Pabón. El nacionalismo católico en Colombia*. Bogotá: Editorial El Búho (2004).
- Ministerio de Gobierno. *Estudios Constitucionales*. Bogotá: Imprenta Nacional (1953).
- Pereira Dos Santos, Francisco Ignacio. *Un Estado Corporativo. La Constitución social y política portuguesa*. Madrid: Editorial Reus (1945).
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos. *Leopardos y tempestades. Historia del fascismo en Colombia*. Bogotá: Javegraf (2004).
- Tunc, André. *El derecho en Estados Unidos*. Barcelona. Ediciones Oikos-Tau (1971).
- Vásquez Carrizosa, Alfredo. *Historia Crítica del Frente Nacional*. Bogotá. Ediciones Foro Nacional por Colombia (1992).
- Williford, Thomas J. *Laureano Gómez y los masones (1936-1942)*. Bogotá: Editorial Planeta (2005).

