

# *La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta\**

Antonio Alejandro Barreto Moreno\*\*

Recibido: mayo 27 de 2011  
Aprobado: septiembre 9 de 2011

## **Resumen**

En la década de los treinta, la noción de *servicio público* se encuentra en el centro de una construcción jurídica sistemática del Estado; su organización tuvo como precursor a León Duguit, cuya recepción en Colombia fue de cierto impacto en la política estatal interna en la primera mitad del siglo XX.

A partir de lo anterior, este escrito se propone analizar si, en la realidad de la actividad estatal y los servicios públicos en el período 1930-1940, se vieron reflejadas las ideas importadas de la escuela francesa o si, por el contrario, el influjo del que se habla fue meramente enunciativo y se quedó en la simple discusión dogmática legal y constitucional. Este ejercicio de validación para el caso de Bogotá permite mostrar la noción de *servicio público* en acción, esto es, cumpliendo el objetivo de realización de la función social del Estado.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se estudian dos asuntos en la prestación del servicio público de acueducto: primero, es importante evidenciar en los antecedentes y texto definitivo de la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A)<sup>1</sup> que probablemente estuvieron influenciados por la tendencia doctrinal que se viene comentando; y segundo, que algo semejante ocurrió en la prestación del servicio público en la ciudad de Bogotá para el período 1930-1940.

**Palabras clave:** servicio público; teoría jurídica; servicio público domiciliario de acueducto; reforma constitucional de 1936.

\* El presente escrito es producto de una investigación más amplia sobre el servicio público domiciliario de aguas que está relacionado con el proyecto de tesis doctoral del autor. El presente escrito es fruto de una investigación personal, no institucional y los comentarios, opiniones y conclusiones solo son atribuibles al autor.

\*\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, especialista en Derecho de Daños de la Universidad de Salamanca –España, Máster en Derecho de la Universidad de los Andes y candidato a doctor en Derecho de la misma Institución Educativa. Miembro del grupo de investigación de Derecho Público de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: a.barreto213@uniandes.edu.co. Miembro del grupo de investigación de Derecho Público de la Universidad de los Andes. Agradezco las enriquecedoras observaciones de la profesora Isabel Cristina Jaramillo Sierra.

<sup>1</sup> Una de varias normas, entre las que se cuenta la reforma constitucional de agosto del mismo año.

## *Public Service Theory and its Real Application to Water Supply Systems during the 80's*

### *Abstracts*

During the 30's the notion of public service was in the middle of a State systematic juridical construction; the pioneer of its organization was León Duguit, and its acceptance in Colombia caused a certain impact on the internal State policy during the first half of the 20<sup>th</sup> century.

Consequently, this article is intended to analyze whether the ideas brought from the French school during the 1930-1940 period were really reflected on the State activity and public services or their influence was simply a statement, and the topic only remained as a legal and constitutional dogmatic discussion. This validation exercise for the case of Bogotá allows showing an active notion of the public service, fulfilling with the State social function.

In order to fulfill the objective proposed, two water supply public service rendering issues are studied; first, it is important to verify in both records and Law 65, 1936 (Republic of Colombia, 1936A)<sup>1</sup> that the issues were maybe influenced by the doctrinal tendency named above; second, something similar occurred when rendering this public service in Bogotá City between 1930 and 1940.

**Key words:** public service; juridical theory; water supply household public service; 1936 constitutional reform.

---

<sup>1</sup> One of several norms among which we can find the constitutional reform in August of that same year.

## Introducción

En la década de los treinta, el *servicio público* se encuentra en el centro de una construcción doctrinal jurídica sistemática del Estado; su organización tuvo como precursores a León Duguit (1859-1928)<sup>1</sup> y a un grupo de juristas que conformaban la *école de Bordeaux* o *del service publique*<sup>2</sup>, cuya recepción en Colombia fue de cierto impacto en la política estatal interna (Rivero, 2002; Quintero, 1997). La influencia de esta corriente doctrinal encontró su esplendor en Colombia en la primera mitad del siglo XX, época en la que autores y legisladores se vieron permeados ampliamente por ella<sup>3</sup>.

Para este escrito, se propone analizar si, en la realidad de la actividad estatal en el período 1930-1940, se vieron reflejadas las ideas importadas de Francia o si, por el contrario, el influjo de esta escuela fue meramente enunciativo y se quedó en la simple dogmática legal y constitucional. Hacer este ejercicio permite mostrar la noción de *servicio público* en acción, esto es, cumpliendo el objetivo de realización de la función social del Estado, tal y como fue concebido por Duguit y sus seguidores<sup>4</sup>.

Para cumplir con el objetivo propuesto, y consciente del límite de este ejercicio, se parte, en primera instancia, de analizar el caso de la prestación del servicio público de acueducto, bajo la idea de que los antecedentes y el texto definitivo de la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A), una de varias normas entre las que se cuenta la reforma constitucional de agosto del mismo año<sup>5</sup>, probablemente estuvieron influenciados por la tendencia doctrinal de la escuela francesa, para luego, como segunda instancia, entender que ocurre algo semejante en la prestación del servicio público en la ciudad de Bogotá para el período 1930-1940.

Es necesario aclarar que "probablemente hubo una influencia", porque a primera vista, en los antecedentes de la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A), se observa una amalgama de ideas extranjeras que pueden resumirse fundamentalmente en dos: de un lado, las ideas de la escuela de *Bordeaux* que pretenden la sistematización de un verdadero "servicio público fundamental" de acueducto prestado por la Municipalidad con la cooperación de la Nación y los departamentos; y del otro, las ideas sociales de la Revolución mejicana, las cuales son tomadas del plan de gobierno de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)<sup>6</sup>. No se podría decir con certeza, aunque así parezca en la teoría<sup>7</sup>, que las ideas

<sup>1</sup> En la última época se le ha restado relevancia a este autor para darle reconocimiento a Alexis de Tocqueville, quién, para algunos comentaristas, fue el que realmente presentó una reformulación del derecho administrativo. Como se quiera, en el medio colombiano la influencia doctrinal fue recogida principalmente de León Duguit. (Gilbert, 2009).

<sup>2</sup> Otros miembros de la escuela, además de Duguit, son: Gastón Jèze, Roger Bonnard, André de Laubadère et Latournerie. Hauriou fue parte de la escuela inicialmente pero cambió su posición y fundó la escuela de la «puissance publique».

<sup>3</sup> Esto es fácilmente demostrable en la doctrina a través de los trabajos de Tascón (1934), Pareja (1939) y Sarria (1948), entre otros. En la legislación podrían citarse los siguientes ejemplos: Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A), Ley 198 de 1936 (República de Colombia, 1936B), Ley 126 de 1938 (República de Colombia, 1938), además de la reforma constitucional realizada por el Acto Legislativo No. 1 de 1936 (República de Colombia, 1936C).

<sup>4</sup> Parece ser una idea constante en esta corriente evidenciar la movilidad, la transformación y el cambio constante de la ciencia del Derecho debido a su íntima relación con la sociedad, así lo menciona Jossierand (...): "El derecho, producto social, es la ciencia social por excelencia, la primera de todas por su urgencia, su poder de apremio y su virtud de organización; es la regla social obligatoria, regla cambiante, de aspectos múltiples

y sucesivos, cuyo poder de adaptación es infinito" (Jossierand, 1999, p. 2).

<sup>5</sup> Acto Legislativo No. 1 del 5 de agosto de 1936 (República de Colombia, 1936C).

<sup>6</sup> Denominado primer plan sexenal de Gobierno aprobado en diciembre de 1933. Formulado por la Comisión Técnica de Colaboración designada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (Haber, 1994).

<sup>7</sup> Se subrayan algunos fragmentos referentes al "Primer plan sexenal 1934-1940": "El Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos (...) En opinión de la Comisión dictaminadora, la doctrina en que se apoya el Plan es justa, como interpretación de la historia de nuestras instituciones revolucionarias; es lógica, conforme al sentido profundo de nuestro derecho político y es coherente con las necesidades reales de nuestra estructura económica y de nuestro pueblo (...) Estima la Comisión que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro derecho político, porque la Constitución de 1917 quitó al Estado

mejicanas igualmente estuvieran influenciadas por la escuela de Bourdeaux, pero al menos sí lo están por una corriente filosófica o teórica social más amplia originada de su revolución, alejada, eso sí, de ideas comunistas (Cárdenas, 1994).

En cuanto a la reforma constitucional de 1936 se ve en los antecedentes un soporte más directo y específico en la doctrina francesa, la cual se cita o alude reiteradamente a lo largo de los debates; sin embargo, no se podría decir *a priori* que el producto de las discusiones fue justamente un desarrollo fiel de su teoría.

En este sentido, la primera parte de este escrito está dirigida a mostrar la tendencia doctrinal de la *escuela del servicio público*, sus principales postulados en aquellos asuntos que interesan para el avance de este ensayo, así como su influencia en el territorio nacional, con énfasis en la reforma constitucional de 1936 (I); y la segunda parte da cuenta de la efectiva influencia de esta teoría en la prestación del servicio público de acueducto en el ámbito legislativo (Ley 65 de 1936, República de Colombia, 1936A) y el caso específico de la ciudad de Bogotá (II).

## ***I. La escuela del servicio público y su influencia en el territorio nacional en la década de los 30, con énfasis en la reforma constitucional de 1936***

La década de los treinta en Colombia se caracterizó por una serie de acontecimientos y reformas en varios niveles –social, jurídico, administrativo, tributario, económico, etc.–, que estuvieron orientados básicamente por algunas tendencias ideológicas internacionales,

el carácter de institución puramente política y la orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones. La Constitución de 1917 mantiene, sin embargo, el respeto a los derechos e iniciativas individuales, para no establecer un régimen de absorción y nulificación del individuo por el Estado...” (Haber, 1994, p. 64-65).

No se podría decir con certeza, aunque así parezca en la teoría, que las ideas mejicanas igualmente estuvieran influenciadas por la escuela de Bourdeaux, pero al menos sí lo están por una corriente filosófica o teórica social más amplia originada de su revolución, alejada, eso sí, de ideas comunistas

a saber: por la teoría social francesa del servicio público de León Duguit, por la preeminencia de las teorías sobre la economía de mercado de John Maynard Keynes, por las reformas constitucionales de la postguerra y por el “*New Deal*” de Franklin Delano Roosevelt. De forma semejante, la Revolución mejicana tuvo su cuota de influencia en las políticas públicas de la época<sup>8</sup>.

Para los fines de este escrito, toda la atención está centrada en los aspectos de las reformas que fueron permeadas por la corriente social de la escuela francesa del servicio público, con atención especial a la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A) y la reforma constitucional de 1936 (República de Colombia, Acto Legislativo N° 1 de 1936, 1936C), las cuales vinieron a reevaluar algunas concepciones clásicas del liberalismo que estaban arraigadas en nuestro sistema jurídico de tiempo atrás. Para ello, se hace uso de la experiencia de los autores y comentaristas de época que estuvieron a la cabeza de la teorización interna de la corriente mencionada.

Con el fin de ubicar teóricamente al lector dentro de las ideas de la corriente social de la *escuela del servicio público* francesa, es pertinente señalar algunos puntos específicos de su teoría, aquellos que de alguna forma fueron relevantes en la discusión de las reformas nacionales de la Constitución. Por tal razón, se toman, como eje central de la exposición, los textos de León

<sup>8</sup> Esto se puede constatar en los antecedentes que dieron origen a la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A).

Duguit (A); con base en estos, se estudia su influencia específica en la reforma constitucional de 1936 (B).

### A. *La corriente social en cabeza de la escuela del servicio público*

Los temas más relevantes de la reforma Constitucional de 1936 (República de Colombia, Acto Legislativo 1 de 1936, 1936C) y la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A) relacionados con esta corriente son fundamentalmente dos: la asistencia pública como función del Estado y la función social del trabajo y de la propiedad<sup>9</sup>. En torno a estos asuntos gravitaron fuertes discusiones académicas y políticas que tenían como punto de partida ideas de la *escuela del servicio público*, las cuales eran bien conocidas

<sup>9</sup> Lozano y Lozano desde la década de los treinta hacía la siguiente crítica del pensamiento de Duguit, la cual hace extensiva a la reforma constitucional de 1936: "De este modo, Duguit que pretende suprimir todo elemento conceptual de la ciencia del derecho, fundando una especie de objetivismo sensualista, cae sin embargo inmediatamente en el vicio que él condena, de hacer afirmaciones metafísicas o metajurídicas, y queda incapacitado para dar una definición del propietario, a quien atribuye a virtud de la función social de que está investido, el "deber" de aplicar las cosas que tiene en su poder a la satisfacción de sus necesidades individuales propias, lo cual es bastante contradictorio.

Esta teoría es inexacta. La propiedad no "es" una función social. La propiedad "tiene" una función social. Tiene una función social, pero también un fin de utilidad individual para el propietario, cuyo derecho subjetivo –ese derecho subjetivo de Duguit, violentado por su sistema se ve obligado a descartar–, debe mantenerse. El fundamento de la función social de la propiedad estriba en que al lado de la aspiración vital propia de todo ser viviente, la persona tiene en sí misma una aspiración social, desde el momento en que sus potencialidades no pueden realizarse sino en la vida social y por medio de la sociedad..." (Gnecco, 1938, p. XXVI-XXVII).

Vidal Perdomo hace frente a estas críticas en los siguientes términos: "Algunos han querido ver contradicción entre las dos nociones, la de propiedad-derecho y la de propiedad-función; en verdad, el conflicto es de apariencia, pues los dos conceptos se articulan lógicamente dentro de la nueva inspiración: los derechos, entre ellos la propiedad, no se ejercen con un fin exclusivo de utilidad personal, ni menos su goce es legítimo cuando contraría el interés social y sólo en la medida que ese derecho cumple su cometido social y solo en la medida que ese derecho cumple su cometido social es protegido por la Constitución. Entonces, la propiedad es o tiene primeramente una función social y, como tal, según lo expresa la Constitución en forma magnífica, "implica obligaciones"; luego, sólo cuando se encuentren satisfechas las que ha impuesto el legislador, el derecho gana la protección del Estado" (Vidal, 1982, p. 33). Ver en este escrito la parte I literal A, a). O ver Duguit (1921, p. 240).

La década de los treinta en Colombia se caracterizó por una serie de acontecimientos y reformas en varios niveles –social, jurídico, administrativo, tributario, económico, etc.–, que estuvieron orientados básicamente por algunas tendencias ideológicas internacionales,

tanto por la doctrina nacional como por funcionarios de primer orden del gobierno de López Pumarejo.

Para comprender la influencia de la escuela es bueno hacer un recorrido por los puntos de sus posturas que más interesaron al examen interno: nociones básicas del discurso (a), soberanía y derecho subjetivo (b) y doctrina social y servicio público (c).

#### a. *Nociones básicas del discurso*

Los autores de la escuela de Bourdeaux<sup>10</sup>, en especial Duguit, se inscriben en las doctrinas de orden solidarista, ideología de la tercera República francesa con influencia de la filosofía neo-kantiana, de Augusto Comte y Durkheim, así como del solidarismo de León Bourgeois y el sindicalismo francés que veía sus orígenes en la primera mitad del siglo XIX (Soto, 1981).

Se parte del "hecho incontestable de que el hombre vive en sociedad" (Duguit, 1926, p.8) y así lo ha hecho por siempre bajo distintas figuras asociativas (horda, familia, ciudad, nación, sociedades civilizadas, etc.), lo que ha generado en cabeza del ser humano una *interdependencia social* y una conciencia jurídica colectiva, con apego a reglas de derecho objetivas (Duguit, 1926). "Fundado el derecho objetivo en la solidaridad social, de él se deriva, directa y lógicamente, el *derecho subjetivo*. En efecto: estando

<sup>10</sup> Se resaltan los trabajos de: Duguit (1921), Duguit (1926), Gaston Jéze (1930).



todo individuo obligado por el derecho objetivo a cooperar a la solidaridad social, resulta necesariamente poseedor del *derecho* de ejecutar todos cuanto actos conduzcan a este fin..." (Duguit, 1926, p.13).

En este sentido, el Estado tiene el deber de garantizar el cumplimiento de esa solidaridad social y para ello debe verificar el cumplimiento de la función social que cada individuo tiene en la consecución de ese fin. Por tanto, el derecho objetivo y la función social son las bases de un Estado de derecho.

En cuanto a las funciones, baste con precisar en este punto que la función del Estado es la gestión de "servicios públicos"<sup>11</sup>. Pero no se trata de mostrar al servicio público como un descubrimiento que hace Duguit o sus seguidores; por el contrario, el propio autor reconoce que la percepción de la prestación de servicios a favor de los ciudadanos o del "grupo" gobernado es connatural a una relación de poder<sup>12</sup> independiente de su origen. Entonces, lo novedoso de sus palabras no es la noción en sí misma, sino la posición en que la ubica en su teoría: es *el objeto de la función social del Estado*. Lo que sobresale de la corriente de la cual el autor es seguidor<sup>13</sup> es la

adecuada lectura social, histórica y económica que lo lleva a presentar sus críticas a ciertas nociones centrales del pensamiento liberal, como la de soberanía nacional y la de derecho subjetivo, las cuales considera superadas por las revoluciones sociales; en su lugar, Duguit centra el debate en términos de interdependencia social, función social y servicio público.

El discurso teórico de Duguit comienza al manifestar que los conceptos de soberanía y de derecho subjetivo en cabeza del gobierno resultan anacrónicos después de la Revolución francesa, porque van en contravía de sus fundamentos y fines. Sin embargo, no es tan sencillo como un mero cambio de terminología a la que apunta esta escuela, sino que va más allá: insiste en una transformación en la percepción y forma de las relaciones entre Estado y ciudadano, ya no desde la perspectiva de mando, sino en la de gestión de los servicios públicos<sup>14</sup>.

No obstante, para esta corriente no es posible sostener que el gobernante tenga un derecho (cualquiera sea su fuente, verbigracia, divina, natural o humana) sobre sus subordinados para mandarlos y que de forma correlativa estos tengan el deber de obedecer. Por el contrario,

<sup>11</sup> "El poder soberano no es para el sabio publicista -refiriéndose a Hauriou- el elemento central del derecho público. La personalidad del Estado tiene un dominio muy limitado, que se reduce al comercio jurídico. El poder de dominación persiste siempre; pero no es un derecho subjetivo de que el Estado como persona jurídica sería titular: es ante todo una función social. Esta función social es, en el fondo, el servicio público; y así M. Hauriou se halla muy cerca de reconocer que el servicio público es el único y verdadero fundamento del sistema moderno" (Duguit, 1921, p. 30).

<sup>12</sup> "Seguramente esta noción no es nueva. El mismo día en que bajo la acción de causas muy diversas, cuyo estudio no nos interesa en este momento, se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción del servicio público nació en el espíritu de los hombres. En efecto, desde ese momento se ha comprendido que ciertas obligaciones se imponían a los gobernantes para con los gobernados y que la realización de esos deberes era a la vez la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza. Tal es esencialmente la noción de servicio público" (Duguit, 1921, p. 27).

<sup>13</sup> En cierta medida Duguit es seguidor porque la corriente social de la que participa tiene origen en la filosofía de mitad del siglo XIX con autores como Comte, Durkheim y Prudhom, entre otros. Por su parte Duguit se inscribe en la corriente así: "Nuestra

doctrina es esencialmente socialista, puesto que reposa enteramente sobre la interdependencia de los hombres que viven en sociedad, sobre lo que nosotros denominamos disciplina social. Nuestra teoría de la Ley es en sí misma, esencialmente social, toda vez que constriñe a los gobernantes imponiéndoles la obligación ineludible de no dictar más leyes sino aquellas sobre cuyo carácter jurídico no exista la menor duda" (Duguit, 1926, p. 26). Así mismo, menciona que "La declaración de los derechos del hombre, el Código de Napoleón y todos los códigos modernos que proceden más o menos de esos dos actos, descansan en una concepción puramente individualista del Derecho. Hoy día se elabora un sistema jurídico fundado sobre una concepción esencialmente socialista" (1921, p. 173).

<sup>14</sup> "El fundamento del derecho público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y de gestión de los servicios públicos. El Derecho público es el derecho objetivo de los servicios públicos. Así como el Derecho privado deja de estar fundado en el derecho subjetivo del individuo, en la autonomía de la persona misma y descansa hoy en la noción de función social que se impone a cada individuo, el Derecho público no se funda en el derecho subjetivo del Estado, en la soberanía, sino que descansa en la noción de una función social de los gobernantes, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de los servicios públicos" (Duguit, 1921, p. 38).

En este sentido, el Estado tiene el deber de garantizar el cumplimiento de esa solidaridad social y para ello debe verificar el cumplimiento de la función social que cada individuo tiene en la consecución de ese fin.

el gobernante es el depositario de una función, cualificada como social, que no es otra distinta que gestionar, operar y administrar una serie de servicios públicos que pretenden garantizar el bienestar para los gobernados. Entonces, la relación ya no pasa por mandato-obedecimiento; ahora se da en términos de función-beneficio; lo que el gobernante tiene son obligaciones, producto del cumplimiento de su función dentro de la sociedad.

Esta concepción es la que dio sustento al derecho administrativo en Colombia como corriente autónoma de enseñanza y ejercicio. Precisamente, la naciente doctrina nacional centra su discurso autónomo y de independencia en el concepto de "servicio público" y en la relación Estado-ciudadano definida por Duguit<sup>15</sup>.

Por lo anterior, es pertinente revisar la concepción de soberanía clásica y su relación con el derecho subjetivo, mirando el caso específico de la propiedad y su función, tema central de los debates nacionales de la década de los treinta (b); a partir de esto se hace una descripción de la doctrina social y el uso de la noción de servicio público como centro de la construcción jurídica (c).

### **b. Soberanía y derecho subjetivo**

La concepción de la soberanía para Duguit se debió a una "combinación ingeniosa de los recuerdos romanos y de las instituciones feudales" (Duguit, 1921, p.13), a través de los cuales los juristas del rey hicieron una simbiosis entre

<sup>15</sup> Buenos ejemplos de esta afirmación son los textos de Pareja (1939) y Tascón (1934 y 1953).

imperio, dominio y persona del rey<sup>16</sup>, quien en este sentido, tenía el derecho a mandar sobre su imperio, incluidas las cosas y personas que en él se encontraran: "la soberanía es una propiedad, pero una indivisible, inalienable" (Duguit, 1921, p. 8).

Con la caída del régimen realista en Francia, hubo una adaptación de la terminología que venía del ancien régime a una en la República: lo que en aquel entonces se denominó "soberanía real", ahora se nombró "soberanía nacional", cuyas características eran idénticas "inalienables, indivisibles e imprescriptibles"; de la expresión de voluntad del rey como generador de la Ley, se pasó a una la voluntad nacional como su fuente. De forma semejante ocurrió con otros términos que para Duguit no son más que fórmulas artificiales, adoptadas sin justificación, ni razón a la nueva situación social del Estado, lo que, en definitiva, no hizo más que cambiar de actor con la misma fórmula de poder público: la soberanía.

Al trascender la noción de soberanía en la República trajo consigo todas sus características del régimen real, sin detenerse en averiguar si en la nueva conciencia había espacio para ella junto con su prole de adhesivos jurídicos<sup>17</sup> o si, por el contrario, debió quedarse en el pasado con todo lo que a ella acompañaba<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> "Lo mismo que el propietario tiene un derecho absoluto sobre la cosa, el imperium real es un derecho absoluto. Así como el propietario puede disponer de la cosa total o parcialmente, conceder derechos particulares sobre ella, desmembrar su derecho de propiedad, transmitirle por herencia, el rey puede enajenar total o parcialmente su imperium, desmembrarle, transmitirle para después de su muerte". (Duguit, 1921, p. 11). "Este poder, derecho patrimonial del que el rey es titular en persona, se le llama, desde últimos del siglo XVI, la soberanía" (Duguit, 1921, p. 13).

<sup>17</sup> Específicamente lo que toca directamente al derecho subjetivo del gobernante.

<sup>18</sup> "El dogma esencial de esta nueva religión, que la Revolución pretendía dar al mundo, era el principio de la soberanía nacional; y porque nuestros padres han creído en ella como en el credo de una religión revelada, es por lo que la soberanía nacional, que era el producto contingente de circunstancias históricas, se ha impuesto a los espíritus y ha sobrevivido a las circunstancias que lo produjeron" (Duguit, 1921, p. 16).

Cuando se habla de adhesivos de la soberanía se acude a la especificidad de derecho subjetivo, que no es otra en derecho público que la del "poder" en cabeza del soberano (quien quiera sea) para mandar sobre los ciudadanos, lo que evidentemente contradice los ideales de revolución "igualdad, libertad y fraternidad". Como se vio, para la corriente social lo adecuado es hablar de "función" del gobernante, que no precisamente proviene de la soberanía, sino de un mandato. La soberanía nacional, calificada de "mito"<sup>19</sup> por Duguit, da lugar a la tiranía de las mayorías, por lo que cambió el sujeto pero conservó su fórmula: fuerza y poder.

Deben hacerse algunas precisiones adicionales en cuanto a la noción de derecho subjetivo que se califica, entre otras, de metafísica, teológica, artificial, caduca, inmoral, anárquica, irracional, sofística, la cual en el discurso social está estrechamente ligada con la noción de soberanía y Estado.

Según Duguit, dicha noción:

... implica siempre dos voluntades una frente de otra: una voluntad que puede imponerse a otra voluntad; una voluntad que es superior a otra voluntad. Esto implica una jerarquía de las voluntades, y en cierta manera una medida de las voluntades y una afirmación sobre la naturaleza y la fuerza de la substancia voluntad (Duguit, 1921, p.175).

Frente a esta concepción liberal (la individual), sobre la cual está soportada la declaración de

<sup>19</sup> "Pero la creencia mítica es, por su esencia misma, la creencia en una falsa realidad. Fatalmente, tarde o temprano la fecundidad creadora del mito se agota; la realidad recobra sus derechos. En nuestros días, con los progresos del espíritu crítico, con el decaimiento de la necesidad religiosa, los mitos pueden formarse aún; pero no tienen sino una corta vida... Se advierte que ha pasado el tiempo en que podía ser principio de acción y de progreso, que se halla en evidente contradicción con los hechos más ciertos, que es impotente para proteger a los individuos contra los que detentan la fuerza gobernante y para dar un fundamento a la obligación que se le impone de asegurar la organización y el funcionamiento de los servicios públicos" (Duguit, 1921, p. 18).

1789, el Código de Napoleón y hasta los derechos humanos, el autor enfila una serie de críticas que paso a resumir.

La concepción individual supone la existencia de un hombre aislado, independiente, en un estado de naturaleza, con derechos previos a su condición de ser social, lo que en realidad es una ficción; ese hombre así descrito no existe, "el hombre es un ser social" (Duguit, 1921, p.178). No es posible hablar de "derecho" con uno solo, para esto se necesitan dos<sup>20</sup>.

De esta manera, la teoría de Duguit "derrumba" la idea de derecho subjetivo y la concepción que da su origen, para llegar a la función social que, como se anotó, sustituye al derecho subjetivo, aunque las distinciones entre ellas por momentos se hacen meramente teóricas.

Es en este punto donde el discurso desciende al más relevante de los derechos subjetivos en el liberalismo: la propiedad. Para Duguit:

[La propiedad] no es ya en el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser; es la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho; es una función social (Duguit, 1921, p. 179)<sup>21</sup>.

De esta manera, Duguit reconoce como legítima la posesión de riqueza, pero ella debe, aten-

<sup>20</sup> Duguit (1921) acude a la sociedad imaginaria de Robinson Crusoe para ratificar su punto.

<sup>21</sup> "El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino" (Duguit, 1921, p. 178).



diendo principios objetivos, perseguir un fin social<sup>22</sup>. Si muchos de los críticos de las reformas nacionales hubieran tenido clara esta posición de Duguit, a quien acusaban de colectivista o comunista, el avance de las mismas habría sido más distendido.

### c. *Doctrina social y servicio público*

La corriente socialista que se estudia es la gestora del sistema jurídico en general, y la relación Estado-ciudadano en particular está soportada en la noción de "función social"<sup>23</sup>.

La función social del Estado es la organización, administración y gestión del funcionamiento de los servicios públicos (Duguit, 1921), así como el objeto de estudio del derecho administrativo. En consecuencia, el Estado (persona) no obtiene su validez de la soberanía, sino de la función que le es inherente, la social. Con fundamento en esta concepción, el Estado soberano dejó de existir, lo que tuvo como resultado el surgimiento de un Estado soportado en la función social, que no es otra que prestar servicios públicos cuyo fin es el bienestar social.

Duguit definía servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado, y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante" (Duguit, 1921, p. 37). Por su parte, Pareja, en su obra sobre derecho administrativo ya conocida para 1936, lo definía así:

Concretamente considerado, el servicio público es la actividad del Estado, ejecutada directamente o por medio de concesionarios, encaminada a satisfacer las necesidades de interés general en forma regular y continua, mediante procedimientos de derecho público (Pareja, 1939, p. 271-272).

Como evidencia de la no asunción sistemática de las ideas en desarrollo, se colige que la influencia de la doctrina francesa en el derecho público colombiano fue parcial y trasplantada, de manera seleccionada, a nuestro medio jurídico. Lo anterior es objeto de revisión en el siguiente acápite.

### B. *La reforma constitucional de 1936 y la escuela del servicio público*

Este aparte, además de demostrar la influencia de la escuela del servicio público en nuestro medio y su permanente mención en los debates, también evidencia un cierto temor en su adopción total, lo que quizá daría como resultado una reforma tímida.

Un antecedente remoto de comentaristas nacionales a las ideas de Duguit que se encuentra en las fuentes data de 1927, año en el que vio la luz un artículo de Marco Naranjo López llamado "Las teorías de León Duguit", en el cual se hace inicialmente una descripción de la poca o casi nula acogida que hasta ese momento había tenido dicha posición doctrinal en nuestro medio, para después tratar de desentrañar la

<sup>22</sup> "Así pues, el derecho positivo no protege el pretendido derecho subjetivo del propietario; pero garantiza la libertad del poseedor de una riqueza para cumplir la función social que le incumbe por el hecho mismo de esta posesión, y por esto es por lo que yo puedo decir sobre todo que la propiedad se socializa. Y trataré de evitar todo equívoco. Jamás he escrito, que la situación económica que representa la propiedad individual desaparece o debe desaparecer. Digo solamente que la noción jurídica sobre la cual descansa su protección social, se modifica. A pesar de lo cual, la propiedad individual persiste protegida contra todos atentados, incluso contra los que proceden del poder público. Es más diría que está más fuertemente protegida que con la concepción tradicional" (Duguit, 1921, p. 240).

<sup>23</sup> "El hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene. Hablar de derechos del individuo, de derechos de la sociedad, decir que es preciso conciliar los derechos del individuo con los de la colectividad, es hablar de cosas que no existen. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que llenar, una cierta tarea que ejecutar. No puede dejar de cumplir esta misión, de ejecutar esta tarea, porque de su abstención resultaría un desorden o cuando menos un perjuicio social. Pero, por el contrario, todos los actos que realice para cumplir la misión aquella que le corresponde en razón del lugar que ocupa en la sociedad, serán socialmente protegidos y garantizados" (Duguit, 1921, p. 181).

"arquitectura general de sus teorías". Así inicia el citado escrito

León Duguit, como ustedes lo saben, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos, emprendió hace más de veinte años la revaluación de las doctrinas jurídicas y de las legislaciones vigentes en seria acometida revolucionaria. Y hace también más de veinte años que es combatido por los jurisconsultos de nuestro tiempo. De anarquista se le trata algunas veces, determinista, plagario etc. Yo no quiero adoptar ninguna actitud agresiva ante las teorías del profesor bordelés, porque mi juventud me inclina naturalmente a la comprensión y al análisis sereno (Naranjo, 1927, p. 157).

En los siguientes apartes del documento, Naranjo López (1927) dedica su atención a desarrollar de manera sucinta los pilares de la teoría de Duguit, exponiendo los subtemas: "la regla de derecho", "el fundamento de la regla de derecho", "la función social" y el "servicio público".

Es revelante lo mencionado por el comentarista de Duguit acerca de la función social de la propiedad y los límites que ésta recibe por cuenta de su finalidad social, como lo son: satisfacer las necesidades propias sin ocasionar daño a terceros, contribuir a la satisfacción de necesidades sociales, ayudar a la producción de la propiedad, etc.<sup>24</sup> Se destaca lo afirmado porque justamente parece profética la afirmación, en la medida en que esta idea queda en el ambiente luego de las reformas constitucionales de 1936.

No obstante la apertura mental de la cual hizo gala Naranjo López en el escrito antes mencionado, y en donde procuró, de la forma más neutral posible, exponer las hipótesis generales de Duguit y evidenciar sus fortalezas, un par de

<sup>24</sup> "Así lo exige la solidaridad social. Estas son, sin duda, las ideas existentes hoy en la mayor parte de las sociedades civilizadas y que ya empiezan a ponerse en la legislación, con más o menos disimulo por el interés que tienen los jurisconsultos de conservar las fórmulas individualistas" (Naranjo, 1927, p. 163).

años después, en otro artículo (Naranjo, 1929), las criticó de la forma más simple. Dicho cambio se podría entender por la influencia y oposición eclesiástica<sup>25</sup> a las tendencias reformatorias<sup>26</sup> de aquella época.

Seguramente con la laicización y durante la confrontación del Estado con la Iglesia<sup>27</sup> en el gobierno de López Pumarejo se impidió la intromisión decidida de la filosofía católica en las reformas de su período. A pesar de ello, su presencia estuvo asegurada gracias a la presión ejercida por el sector conservador en el Congreso de la República, lo que sí impidió que los cambios en el orden constitucional fueran más profundos.

Para el año 1934 apareció en el ambiente jurídico la importante obra del profesor Tulio Enrique Tascón, denominada *Derecho constitucional colombiano*, que se convertiría, a la postre, en uno de

<sup>25</sup> "Para el profesor de Burdeos esta obligación (la función social) no tiene otro fundamento, ninguna otra justificación, ningún otro título para exigir su cumplimiento, que el hecho de que con su omisión se perjudiquen los intereses de todos. Este ha sido el error cardinal de sus doctrinas. Pretende establecer en los estados el régimen jurídico sobre sus temas positivistas, teorías que prescinden de Dios como suprema sanción para los actos del hombre. Con el filósofo del Languedoc francés profesó durante su vida de intelectual y de jurisconsulto, que la humanidad marcha rápidamente hacia una época de agnosticismo filosófico, en la cual las causas primeras de las cosas, los fenómenos espirituales y sociales no tendrán ninguna influencia en la conducta, siendo, por consiguiente inútil la investigación metafísica" (Naranjo, 1929, sin p.).

<sup>26</sup> "Contra todo lo que piensen inteligencias abandonadas por la Divinidad, carentes de sentido metafísico, los pueblos de hoy, que inician una época de restauración espiritual, retornan a la práctica de la religión católica, al reconocimiento de las sanciones ultraterrenas formuladas solemnemente por la iglesia" (Naranjo, 1929, sin p.).

<sup>27</sup> En los diferentes debates que en el Congreso se dieron por el proyecto de acto legislativo, se leen las voces de protesta provenientes de la Iglesia; así el "manifiesto y protesta" suscrito por todos los arzobispos de Colombia de 17 de marzo de 1936, "Si, lo que Dios no permita, llegare al fin a aprobarse la constitución proyectada, verán vuestros legisladores que no impunemente se violentan las conciencias en lo que tienen de más caro, que es la fe de sus antepasados, y que no es fácil imponer a un pueblo creyente instituciones contrarias a la religión que profesa y ama como el principio dignificador de su existencia" (Arzobispos de Colombia, 1936).

los referentes académicos del Gobierno para sustentar las reformas<sup>28</sup>.

En la primera parte de su obra, Tascón (1934) hace un ejercicio de comentario crítico a los artículos de la Constitución Nacional de 1886 en conjunto con sus reformas, remitiéndose a los orígenes históricos y fundamentos de las normas de la Carta, y los acompaña de citas de los autores influyentes de la época, especialmente José María Samper y León Duguit, como él mismo lo reconoció<sup>29</sup>. En la segunda parte de su libro, "Nociones generales del derecho constitucional", resalta la importancia del apoyo teórico de Duguit, quien sirve de soporte para sus disertaciones en torno a los conceptos de "Derecho, Estado, Gobierno y Derecho Público".

Darío Echandía, Ministro de Gobierno de la época, sabedor de las ideas de Duguit, propone modificar la concepción individualista de la Constitución de 1886, considerando que los derechos debían ejercerse como una función social con sometimiento a la conveniencia pública (Vidal, 1982).

En efecto, se lee en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo reformativo de la Constitución "por el cual se sustituyen los Artículo 31 de la misma y 5º del Acto Legislativo 3 de 1910", discutido como antecedente de la reforma constitucional de 1936 en 1934, que:

Sería exótico reproducir sus conceptos aquí, pero consúltense a Planiol y Ripert,

<sup>28</sup> "Es importante destacar algunos de los aspectos más duramente confrontados por Tascón en su cátedra, ya que después aparecen casi textualmente expresados en los proyectos de Reforma Constitucional presentados a consideración del Parlamento, e incluso aprobados en el Acto Legislativo" (Tirado & Velásquez, 1982, p. 71).

<sup>29</sup> "La circunstancia de ser el señor Samper el único comentarista de la Constitución y uno de sus autores, explica las citas de su tratado, bien para apoyarnos en él, bien para impugnarlo; y la de ser el "Manual de Derecho constitucional", de M. León Duguit, el texto que sirve de guía a los estudiantes de nuestra clase, explica también las citas que de él hacemos, como un medio de estudiar la aplicación que en la Constitución han tenido los principios de ciencia constitucional enseñados por el ilustre profesor bordelés"(Tascón, 1934, p. 4).

al prenombrado Lauren, a Chartmont, a Huc, a Fioro, a Baudry-Lacantinieri, a Gierke, a Gerhert y al eminente Duguit. Consúltense a profesores nacionales de Derecho, en publicaciones y escritos, en alegatos ante la Corte y Tribunales, que no citamos, porque en una larga enumeración sería odiosa una omisión; partidarios todos de las doctrinas de derecho social, doctrina que afirma la existencia de una norma que la sociedad impone al hombre, y que hace derivar sus derechos subjetivos de sus obligaciones sociales, doctrinas que pudieran llamarse socialistas pero totalmente distintas por sus principios y tendencias, llamémoslas de *reforma social*. Denominémoslas, para colocarnos dentro de la terminología de un maestro, doctrinas de *interdependencia social* (Duguit, 1926, p. 8, citado en República de Colombia, Proyecto Acto legislativo, 1934).

El propio Echandía, refiriéndose a la reforma al régimen de propiedad, agregó en el discurso que se transcribe:

En efecto: nadie puede aceptar hoy que el concepto subjetivo y absolutista del derecho, digamos del de propiedad, el más real y eminente de todos, vaya hasta la consecuencia de que, si bien eminentemente su adquisición está amparada, su ejercicio llegue hasta el abuso en el hacer y en el no hacer uso de él; en que pueda quemar mi casa en aras del *ius abutendi*, impunemente, en que puedo dejar mi solar urbano perpetuamente sin edificarlo, en que puedo no ceder una faja para la ampliación de la calle, aceptando el desarrollo de un plan de organismo impuesto de antemano por el Estado; en que puedo no cultivar mis tierras de extensión inmedible y detentarlas sin provecho mío ni de la colectividad; en que puedo dejar caer mi casa y no repararla jamás; y si a pesar del espíritu individualista que informa nuestro código civil, como informa el napoleónico, ha sido posible en este país expedir leyes que consultan el interés social con alguna timidez, verbigracia,

la que tiende a conservar los bosques que protegen el caudal de aguas en sus cabeceras, la que fomenta la anchura de calles y el aireamiento de las edificaciones, la que destina un dos por ciento obligatorio de presupuestos municipales para habitaciones obreras, no es factible, decimos, afirmar con seguridad que se pueda establecer un régimen conveniente de propiedad y posesión de tierras, nacionalizar las caídas de agua, fomentar la explotación de las minas, todo en la extensión que requieren las necesidades económicas actuales (República de Colombia, Proyecto Acto legislativo, 1934).

El Congreso, por un temor liberal, para noviembre de 1934 no aceptó los argumentos del Ministro Echandía para modificar lo relacionado con el régimen de propiedad. A pesar de esto, el aparte citado refleja claramente la posición teórica en la cual se encuentra inscrito el Gobierno de Alfonso López Pumarejo, a través de su vocero gubernamental, que vendría a ser insistida hasta el éxito por sus proponentes un año después.

El proceso de la reforma constitucional fue lento y tortuoso; las discusiones, como se vio, comenzaron a mediados de 1934 y finalizaron en agosto de 1936, afrontando fuertes embates de los liberales de derecha, de la iglesia, de los conservadores y de ciertos sectores sociales acomodados<sup>30</sup>.

En 1938, ratificando el peso de autoridad de la corriente diguitiana<sup>31</sup> en la reforma constitucional de 1936 y su impacto en la realidad del Estado, Lozano y Lozano escribió en el prólogo:

Ocurre sí que la fórmula defectuosa<sup>32</sup> procede del influjo que han alcanzado

entre nosotros algunas de las grandes teorías del profesor Duguit, que numerosos juristas aceptan en abstracto, atraídos por la novedad iconoclasta del maestro, pero sin reparar en las repercusiones formidables que pueden traer desde el punto de vista práctico (Gnecco, 1938, p. XXV).

Se advierte que estas "repercusiones" no tuvieron ni en la práctica la plenitud ni la inmediatez que se hubiera querido en la época de las reformas. La función de la propiedad, por ejemplo, no tuvo la explosión legislativa que se pensó, la reforma agraria llegó muchos años después, el ordenamiento territorial también fue tardío, etc.

Las teorías de la corriente social francesa fueron expresadas tímidamente en la asistencia pública, por medio de los establecimientos públicos<sup>33</sup>, de las relaciones de trabajo y de la regulación de algunos servicios públicos.

Con el fin de introducir la segunda parte del escrito, se presentan algunas referencias adicionales a la denominada "asistencia pública" como función del Estado, desarrollada de manera directa por la corriente social francesa y que fue reconocida por el Artículo 16 del acto legislativo (República de Colombia, 1936C)<sup>34</sup>.

Para mayor ilustración, el Artículo señaló: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos 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 determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara". (República de Colombia, 1936C).

<sup>33</sup> Por la limitación de espacio me abstendré de hacer mayores comentarios.

<sup>34</sup> "Artículo 16. 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

<sup>30</sup> Ver: Tirado & Velásquez (1982).

<sup>31</sup> Palabra acuñada por Samper (1957).

<sup>32</sup> El autor se refiere a una disconformidad que encuentra en la redacción del artículo 10 de la reforma constitucional de 1936, porque la primera parte alude a derechos subjetivos y luego se refiere a la función social de la propiedad, justamente la negación de los primeros en la teoría del servicio público.

Hasta ese momento, la asistencia se denominaba beneficencia y estaba a cargo fundamentalmente de la Iglesia, congregaciones y asociaciones de carácter privado; con la reforma el Estado asume principal, pero no exclusivamente, y de forma obligatoria la labor de apoyo a la ciudadanía y en especial a los desvalidos (Gnecco, 1938)<sup>35</sup>.

Con esto el Estado asumía, como parte de su función social, satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades en general; así lo entendió la doctrina de la época. Pareja escribió que la asistencia social debía entenderse ampliamente, comprendiendo: a) "Los servicios de sanidad e higiene, encargados de asegurar la normalidad de esa parte del orden público que se llama la salubridad pública"; b) "Los servicios de asistencia social, encargados del sostenimiento de los hospitales, asilos y casas de asistencia pública"; c) "Los servicios de previsión social, destinados a procurar la defensa de la raza y la atenuación o eliminación de los males que ocasiona la miseria" y d) "ciertos aspectos del trabajo humano para hacerlo menos duro y más protegido, evitando los abusos del capital y los rigores del clima..." (Pareja, 1934, p. 289-290).

Para los fines de este escrito se resalta lo referente a la salubridad pública, que como lo dice el propio Pareja, suponía la garantía de la prestación del servicio de aguas en general, "la pureza y buena calidad de las aguas potables que consumen las poblaciones" (Pareja, 1934, p. 289). Como se verá esta concepción quedó igualmente plasmada tanto en las discusiones del proyecto como en el texto definitivo de la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A).

preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado" (República de Colombia, 1936C). En la numeración que se dio con posterioridad a la Constitución agregando el acto legislativo, se renombró con el número 19.

<sup>35</sup> Sobre el particular decía Vidal Perdomo: "En verdad en lo aprobado (Artículo 19 de la Constitución vigente) quedó la remisión a la ley; las concepciones solidaristas de Duguit y la teoría de los deberes sociales, ya comentada, son suficientes para explicar el precepto" (Vidal, 1982, p. 29).

Por tanto, se tiene que la salubridad pública fue tomada como un servicio público a cargo del Estado en desarrollo de su función social de gestor de dichos servicios.

## II. *Influencia de la corriente social del servicio público en la Ley 65 de 1936 y el caso de la ciudad de Bogotá*

Se omite la presentación cronológica de la Ley 65 y la reforma constitucional, básicamente para darle unidad temática al escrito y no dar saltos de contenido innecesarios, más aún cuando se puede ver una tendencia similar en ambas normativas. Hecha esta precisión, es fundamental abarcar, en primer lugar, los antecedentes y fundamentos de la Ley 65 de 1936 (A), para luego presentar el caso de la ciudad de Bogotá durante el período 1930 -1940 (B).

### A. *Antecedentes y fundamentos de la Ley 65 de 1936*

El día 25 de octubre de 1935 el Senado de la República con un lacónico mensaje remitió a la Cámara de Representantes el proyecto de ley "por la cual se fomenta la construcción de acueductos y alcantarillados", que estaba integrado por dos artículos que de manera concreta señalaban las condiciones de los "auxilios o empréstitos" que debía dar la nación a ciertos municipios para la construcción de sus obras de aguas, regulando más las condiciones de un crédito que de un servicio público<sup>36</sup>. La

<sup>36</sup> El proyecto inicial presentado por algunos Senadores (cuyas firmas en el texto original son ilegibles) decía: "Artículo 1º. La nación respaldará hasta en un cincuenta por ciento los empréstitos que contraten los municipios con destino a la construcción de alcantarillados y acueductos, siempre que reúnan las siguientes condiciones: a) Que los municipios contratantes sean Capital de Departamento o que tengan una población de 20.000 habitantes y un presupuesto de \$25.000.000. b) Que presenten los planos y presupuestos completos de obra, aprobados por el Ministerio de Obras Públicas; c) Que demuestren su capacidad financiera para servir el empréstito proyectado; d) Que ofrezcan garantías especiales suficientes para respaldar el préstamo a satisfacción del Gobierno. Artículo 2º. Esta Ley rige desde su sanción". Proyecto adoptado por el H. Senado el día 5 de noviembre de 1935.



exposición de motivos del proyecto de Ley se limitó a mencionar que la normativa vendría a solucionar dos inconvenientes básicos: asegurar "la provisión de aguas y la construcción de sistemas de drenaje modernos", de tal manera que se mejorara la salubridad de la población<sup>37</sup>.

Como se observa, el proyecto inicial no regulaba la prestación de un servicio público a la manera francesa; se trató de una propuesta originada en el Senado para sufragar los gastos de la construcción de ciertas obras que para ese momento se consideraron necesarias en las ciudades más importantes –capitales- y municipios grandes.

Sólo hasta el 20 de febrero de 1936, la Cámara de Representantes se pronuncia sobre el proyecto que venía del Senado, explicando con dos razones la demora en el estudio del informe y la necesaria conformación de una sub-comisión para continuar el debate: en primera medida porque era la oportunidad de limitar "nuestro caótico sistema de legislación sobre auxilios para acueductos", y en segunda, que encierra la influencia de la escuela social, porque los legisladores quisieron "aprovechar tal iniciativa con el fin de trazar nuevos rumbos... fijando desde ahora los verdaderos perfiles de un servicio de carácter social". Con esto se modificó la concepción inicial del proyecto venido del Senado, con tendencia eminentemente práctica, para involucrar en la regulación la corriente social que para ese momento, como se vio, ya era ampliamente conocida en nuestro medio.

En el informe aludido, presentado por la Comisión VIII de la Cámara de Representantes frente al proyecto de ley "por la cual se fomenta la

<sup>37</sup> Se resume la finalidad de esta propuesta normativa en el siguiente aparte extraído de la exposición de motivos: "El proyecto que tenemos el honor de someter a vuestra consideración tiene precisamente por objeto facilitar la construcción de acueductos y alcantarillados, mediante la movilización de ingentes posibilidades de crédito interno que el país tiene en la actualidad, pero que, por circunstancias que no escapan a nadie, ha sido imposible aprovechar especialmente en los últimos años, para obras que tengan alguna relación con los fiscos municipales o departamentales". Proyecto de la Ley 65 de 1936.

construcción de acueductos y alcantarillados" del 20 de febrero de 1936, se lee no sólo la influencia teórica del mismo de la revolución mejicana<sup>38</sup> y la corriente social, sino la finalidad de la reforma, regular uno de los "servicios públicos fundamentales"<sup>39</sup>.

De tal forma, la Comisión VIII de la Cámara de Representantes varió sustancialmente el proyecto de Ley original proveniente del Senado

<sup>38</sup> El proyecto habla del "plan sexenal de la revolución mejicana" que se trató de un programa de Gobierno presentado por el candidato presidencial de Méjico Lázaro Cárdenas del Rio y que vino a ser su plataforma de gobierno durante los años 1934 a 1940 que detentó la presidencia de esa República. Concretamente, en materia de salubridad pública dice el reseñado plan: "Las condiciones peculiares de la República, nuestras posibilidades económicas y culturales y los verdaderos ideales en materia de mejoramiento étnico, requieren desarrollar una acción sanitaria y en pro de la higiene, cuyos puntos principales consisten: en la introducción de los servicios públicos fundamentales para la vida de la colectividades, como el de agua, de atarjeas y demás relativos a la salubridad general, y en combatir las causas de las endemias y epidemias y de la mortalidad infantil, ya que mientras no desaparezcan las lamentables condiciones higiénicas que actualmente prevalecen, resulta infructuosa la lucha por medio de medicamentos, cuya acción, demasiado restringida, es sólo uno de los factores que pueden resolver el problema." Proyecto de Ley 65 de 1936. "Primer plan sexenal 1934-1940". p. 90-91. El programa de gobierno mejicano influyó en buena forma a los congresistas de la época.

<sup>39</sup> "Urge, por tanto, englobar el análisis del problema en una visión de conjunto, con el fin de apreciar mejor las comunes circunstancias que generalizan una permanente amenaza contra la salud y la vida de las poblaciones en todo el territorio de la República, para avanzar desde ese examen hasta las modernas concepciones sociales que comprueban que el abastecimiento de agua potable no es asunto que deba sujetarse exclusivamente a satisfactorios requisitos de presupuesto, de capacidad financiera y de garantías del crédito por parte de ciertas entidades, sino que constituye hoy uno de los servicios públicos fundamentales que inicialmente corresponden a los Municipios, y en cuyo establecimiento y desarrollo es preciso que cooperen los Departamentos y la Nación, tal como se halla establecido en el plan sexenal de la Revolución mejicana, incorporado ya en su mayor parte al conjunto de principios jurídicos en que actualmente descansa la estructura institucional de aquel país.

Al referirnos de modo expreso a esta parte del estudio de la sub-comisión, queremos significar con ello que encontramos fundados los conceptos a través de los cuales se refleja un sintético análisis de los errores contenidos en una gran parte de la legislación vigente, que es necesario remediar, y que consideramos igualmente indispensable trazar nuevas normas que en materia de auxilios para obras de esta clase precisen los lineamientos sociales de un elemental servicio público y definan las obligaciones que respecto de su establecimiento y desarrollo deben quedar a cargo de los Municipios, de los Departamentos y de la Nación". Fuente: Archivo General de la Nación, antecedentes de la Ley 65 de 1936. Las firmas de quienes suscriben el documento son ilegibles en el texto original.

e incluyó el grueso de los artículos (17 nuevos artículos) que de manera general vinieron a conformar la Ley definitiva (Ley 65 de 1936 sancionada con 17 artículos). Dicha Ley estuvo evidentemente influenciada por la *escuela del servicio público* en dos aspectos principales: en la intervención del Estado como garante y prestador de servicios públicos y en la concepción del servicio público de "abastecimiento de agua potable".

Entre lo que sobresale del informe y las variaciones del proyecto inicial realizadas por la Comisión VIII de la Cámara de Representantes se encuentra lo siguiente (República de Colombia, Proyecto de Ley 65 de 1936, 1936E):

- i) La primera, y quizá la más dicente, alteración realizada a la propuesta en estudio fue la modificación del título. Del inicial y limitado "por la cual se fomenta la construcción de acueductos y alcantarillados", que recogía la intención inicial del proyecto, se pasó a uno más acorde con la nueva finalidad de este: "por la cual se dictan normas sobre abastecimiento de agua potable a los municipios de la República y se conceden unas autorizaciones al Gobierno Nacional", en donde la relevancia del ejercicio pasa del mero hecho de la construcción de unos acueductos a la regulación de un servicio público como es el de "abastecimiento de agua potable". Además se suprime lo relacionado con alcantarillado, el cual vendría a ser regulado con posterioridad por la Ley 109 de 1936.
- ii) En el nuevo artículo 1º, además de otorgar la competencia de la prestación del servicio de agua potable a los municipios, se lee en el párrafo segundo que "El abastecimiento de agua potable contemplado en el presente artículo, constituye un servicio público fundamental, en el que cooperarán, para los fines de su organización y desarrollo, los departamentos y la Nación, en la forma prescrita por la presente Ley".

Los subsiguientes artículos evidenciarían la forma de apoyo estatal pretendida por la norma que se analiza.

- iii) El artículo 2º se refiere a que la cooperación de los departamentos se hará por intermedio de "una oficina técnica encargada de llevar a cabo los estudios, planos, presupuestos y especificaciones de las obras" que soliciten los municipios interesados. El artículo 3º señala que el presupuesto que debe asignar el departamento a las obras sea del "veinte por ciento (20%) de las obras a que se refiere esta ley".
- iv) El artículo 6º del proyecto de Ley impuso a la Nación el deber de cooperación y para ello le asignó la carga de contribuir "con un aporte de cincuenta por ciento (50 por 100) en el valor que corresponda a las obras", señalando como límite del "auxilio" el valor de \$30.000 para cada obra. Con esta disposición se buscó "poner un límite a la arbitraria dispersión de los dineros públicos, canalizando una modesta intervención del Estado hacia el fomento del más importante de los servicios de que hoy carece la mayoría de nuestras entidades municipales".
- v) El artículo 7º, siguiendo la tendencia general del proyecto de poner en cintura el régimen de auxilios, restringe su inclusión a aquellos proyectos destinados a la construcción de obras de acueductos en los próximos presupuestos, salvo para los casos de puertos marítimos y las ciudades de Pasto y Bogotá<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> No existe en la motivación o en el informe de la Cámara de Representantes referencia específica a esta excepción y sus razones. Sin embargo, el Senado al considerar las modificaciones provenientes de la Cámara de Representantes incluyó los puertos terrestres y la ciudad de Vélez. Más adelante se observa el caso de Bogotá y el auxilio que para la época existía a su favor.

vi) En cuanto a la propiedad de las obras adelantadas en virtud de la cooperación, el artículo 10 del proyecto lo reglamenta así:

Si la ejecución de las obras se llevare a cabo de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior, una vez construidos los acueductos y cancelada la deuda que se haya contraído por razón de empréstitos, serán entregados por la Nación a los Municipios, y pasarán a ser de propiedad de éstos con las siguientes reservas: a) Los municipios no podrán, en ningún tiempo, cobrar precio alguno por el servicio de agua potable en los edificios nacionales o en los destinados a la educación y a la beneficencia, como tampoco para los ferrocarriles del Estado o para otros servicios públicos nacionales y b) Las tarifas para el servicio de estos acueductos serán sometidas a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas, sin lo cual no podrán principiar a regir. Esta revisión tiene por objeto que las tarifas no sean tan altas que perjudiquen los intereses de los consumidores, ni tan bajas que no den los productos necesarios para el sostenimiento, reparación, conservación y mejora de las obras (República de Colombia, Proyecto de Ley 65 de 1936, 1936E).

vii) Para finalizar esta descripción de la regulación, baste con mencionar que el artículo 30 del proyecto declaró “de utilidad pública las obras a que se refiere la presente ley”, lo que suponía, más allá de la importancia para el Estado, algunos privilegios en el régimen de suelo para estas obras, expropiaciones, beneficios impositivos, etc.

El proyecto con las modificaciones y justificaciones mencionadas pasó al Senado el día 25 de febrero de 1936 luego de surtidos los debates necesarios. El día 12 de marzo de 1936, el Presidente del Senado comunicó a la Cámara de Representantes que con algunas modificaciones sin trascendencia, se aprobó el proyecto que con correcciones –sería más correcto decir que

con un posicionamiento totalmente divergente– fuera enviado por esta. Finalmente la Ley fue sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo el 14 de marzo de 1936.

### ***B. La prestación del servicio público de acueducto en la ciudad de Bogotá como consecuencia de las reformas sociales en el período 1930-1940***

Se ha procurado demostrar que la prestación del servicio público de aguas en la ciudad de Bogotá era ya una realidad para la segunda mitad del siglo XIX y que atendía a motivaciones de carácter social, quizá adelantándose a la época que ahora se estudia: la década de los treinta (Barreto, 2010).

El texto en mención manifiesta:

He deseado demostrar que la experiencia del agua en el caso de Bogotá daba lugar a proponer una teoría sobre la actividad estatal de prestación de servicios públicos, sin que fuera necesario acudir a teorías o corrientes extranjeras de imitación. La prestación de servicios públicos, connatural a la relación entre gobernante – gobernado, no fue ajena a la experiencia estatal de finales del siglo XIX, en donde además ciertas corrientes sociales ya estaban inmersas en el discurso normativo.

Tanto los fines del Estado, como los mecanismos para su realización ya estaban en cabeza de aquellos que administraban la cosa pública para esa época, lo cual creo se refleja con el antecedente del agua en Bogotá. Además podría considerarse que la corriente de la escuela de servicio público y los autores nacionales que la recibieron en nuestro medio, explicaban situaciones y fenómenos que ya estaban decantados y en uso común en la segunda mitad del siglo XIX (Barreto, 2010, p.32).

De ahí que la preocupación por una eficiente prestación del servicio de aguas en Bogotá

siguiera teniendo un lugar importante en las políticas públicas, pero, a diferencia de la segunda mitad del siglo XIX, a comienzos del XX ya la influencia extranjera, además de conocida, era asumida.

Al inicio de la década de los treinta, el acueducto de Bogotá se encontraba en una etapa de "reorganización administrativa, el saneamiento financiero, la asistencia y seguridad social<sup>41</sup>, el avance en el servicio, las nuevas instalaciones, las pilas públicas y los estudios para nuevos abastecimientos" (Rodríguez, 2003, p. 509), contando para ello con los recursos necesarios.

Desde 1929 los bancos de Bogotá, Colombia e Hipotecario, asumieron la "administración delegada" del Acueducto Municipal de Bogotá, como consecuencia de un empréstito a favor de la ciudad de Bogotá. La nueva administración encaminó su gestión al manejo financiero, formuló nuevas políticas en materia contable, archivo, estadística, etc. que buscaban efectivizar el pago de lo adeudado<sup>42</sup>. Gracias a esta dirección, la cobertura del servicio público de acueducto se incrementó sustancialmente durante la década de los treinta<sup>43</sup>.

Recuérdese que el artículo 7º de la Ley 65 de 1936 (República de Colombia, 1936A) revisada limitó los auxilios destinados a la construcción de acueductos municipales, salvo en los casos

de "los acueductos de los puertos terrestres o marítimos y a los de las ciudades de Bogotá, Pasto y Vélez", salvedad generada en el caso de Bogotá, porque la Ley 50 de 1931 (República de Colombia, 1931) y posteriormente el Acuerdo 24 de 1933 (República de Colombia, 1933) autorizaron la celebración de un contrato para la construcción de un nuevo acueducto, contando para ese objetivo con el decidido aporte de la Nación<sup>44</sup>. Toda esta situación permitió que las obras surgidas de la cooperación con el Estado finalmente fueran entregadas a la ciudad el 1 de diciembre de 1938 (Rodríguez, 2003, p. 28), consumando el objetivo de la legislación sobre la materia.

Después de la promulgación de la Ley 65 la ciudad de Bogotá emitió el Decreto 182 de junio 26 de 1936, "por el cual se prohíbe la explotación de los cauces de los ríos y quebradas dentro del Municipio" (República de Colombia, 1936D), a través del cual la ciudad asumió la competencia monopolística de los recursos hídricos que fue regulada por la Ley, lo cual ya era reconocido de alguna manera en la ciudad desde el Acuerdo 12 de 1869 (República de Colombia, 1869). El Decreto sencillamente reflejó la instrucción central para el caso de la ciudad de Bogotá, sin que hubiera tenido necesidad de hacerlo, porque la regulación en esa materia estaba bastante desarrollada desde varios años atrás.

A partir de 1937 se dio otro ejercicio de administración delegada del acueducto como consecuencia de un nuevo crédito a favor de la ciudad por un valor de dos millones de pesos (República de Colombia, 1937), los cuales serían utilizados para diversas obras de infraestructura

<sup>41</sup> "La asistencia y seguridad social en el período 1929-1936 fue objeto de especial atención en la Empresa de Acueducto. Por ejemplo, se le dieron ayudas a los trabajadores para la adquisición de vivienda consistentes en una donación y un préstamo sin interés; se organizó también la asistencia médica extendida a los familiares del trabajador. De especial importancia fue el abastecimiento, en 1931, del seguro de vida y la jubilación de los empleados y obreros municipales. Esta medida se tomó mediante el acuerdo 41 de dicho año" (Rodríguez, 2003, p. 511).

<sup>42</sup> "Esa deuda fue estimada en un principio en \$600.000, pero en la realidad posteriormente fue contabilizada en \$757.072.40 sin tener en cuenta los intereses. El proceso de cancelación de la deuda del acueducto implicó, entre 1930 y junio de 1936, erogaciones de una magnitud de \$1.416.185.48. De ese total \$537.182.20 correspondieron a cuotas de amortización y \$879.003.28 a intereses" (Rodríguez, 2003, Tomo I, p. 511).

<sup>43</sup> "En el período de 1929-1936 el número de suscriptores pasó de 13.662 a 20.052" (Rodríguez, 2003, p. 511).

<sup>44</sup> El Artículo 5º del Acuerdo mencionado señala: "El Gobierno Nacional aportará en calidad de auxilio al municipio de Bogotá el dinero adicional que sea necesario para la ejecución completa de las señaladas en el Artículo 1º, inciso a) de este acuerdo. El auxilio nacional en ningún caso será inferior a la cantidad de quinientos mil pesos (500.000). Si una vez ejecutadas las obras indicadas en el Artículo 1º sobrare algún dinero, éste será invertido en otras obras del acueducto, tales como mejora y ensanche de la res de distribución, alcantarillado, etc." (República de Colombia, Acuerdo 24 de 1933, 1933)

(Rodríguez, 2003A). Se designó una Junta de administración conformada por el alcalde, un delegado del Concejo y tres representantes por las entidades financieras (Rodríguez, 2003B) quienes definían las políticas y el gobierno de la empresa de acueducto. Esta nueva etapa iría hasta 1946, fecha que supera el objetivo inicial de revisión del presente trabajo.

## Conclusiones

Además de las conclusiones que se han ido comentando en el texto, se presentan algunas adicionales:

Aunque el objeto central de este estudio está dirigido a describir la influencia de la *escuela del servicio público* en las reformas de la década de los treinta, luego de hacer un barrido por las diferentes fuentes, se deduce que si bien no se puede desconocer su relevancia teórica, tampoco puede decirse que fue exclusiva y plena, menos aún en su aporte legislativo. Corrientes sociales más amplias tanto en el ámbito europeo como en el latinoamericano<sup>45</sup> dieron su contribución a las discusiones y nutrieron los debates, razón por la cual se puede colegir que las reformas de la década de los treinta son el fruto de una amalgama de influjos, entre ellos y no el de menor importancia, el de la escuela de *Bourdeaux*.

<sup>45</sup> "En la década discurrida entre 1920 y 1930 la creciente corriente de las ideas socialistas que invadían todos los ámbitos del universo, encontraron numerosos exégetas entre los políticos del Partido victorioso. Rafael Uribe Uribe había opinado que si el Partido Liberal no tomaba en el futuro una orientación socialista perecería por anacrónico. Se pusieron en moda las teorías de Carlos Marx y un nuevo aporte doctrinario se puso en vigencia en nuestras instituciones: el socialismo científico. Rusia había caído bajo la dominación del marxismo. Alemania era gobernada por la constitución socialista de Weimar. En Italia el socialista Mussolini infunde vida al totalitarismo fascista. Francia se estremera bajo el meridiano marxista. Millares de libros y de folletos de propaganda marxista entran hasta nuestros colegios y universidades. Hispanoamérica está cruzada en todas direcciones por la propaganda socialista. En el Perú enarbola la bandera del "Apra" Víctor Raúl Haya de la Torre. En México la Revolución Agraria rompe todos los diques de la reacción. En Colombia las juventudes liberales se orientan hacia la izquierda socialista" (Samper, 1957, p. 227-229).

La reforma constitucional de 1936 pretendió ser más revolucionaria de lo que en realidad fue: se buscó modernizar el Estado y su actividad a través del derecho social, cuya influencia era amplia desde tiempo atrás, no sólo en nuestro medio sino en países de Europa. Sin embargo, lo que ocurrió fue distinto: la reforma constitucional de 1936 fue tímida quizá por la influencia de la "derecha", e incrustó ideales liberales que buscaban superar la manera de ver la propiedad, dejando como un mero enunciado la función social, el cual vino a ser desarrollado con cierto interés años después, junto con el de Estado social de derecho<sup>46</sup>. Como se anotó, la influencia inmediata pudo verse en materia de asistencia pública, lo cual no fue un punto central en el proyecto de reforma.

Tampoco puede decirse que las reformas de la época recogieron en su totalidad el intrincado doctrinal de la *escuela del servicio público*, más bien su recepción fue bastante restringida y precisa, sin que con ello se pusieran en peligro intereses mayores como la misma concepción previa de propiedad.

Revisados los antecedentes que dieron lugar tanto a la Ley 65 de 1936 como de la reforma constitucional del mismo año, se observa el mismo temor, que es evitar la confusión con

<sup>46</sup> "Lo que ha sido más difícil es la aplicación del principio de la función social de la propiedad. Ironía de la vida, porque la reforma constitucional de 1936, según los documentos de la época, para facilitar una reforma agraria. Si en el gobierno de Alberto Lleras y con su apoyo se aprobó la ley 135 de 1961 que ordenó un proceso general de reforma y determinó la manera de hacer efectiva la función social en los predios rurales a través de la figura de la extinción del dominio, fue posteriormente con el gobierno de Carlos Lleras Restrepo cuando tal empresa de cambio de la tenencia de la tierra y desarrollo agrícola cobró avance" (Vidal, 1982, p. 33). En conclusión, este debate lleva en Colombia casi cien años y la función social de la propiedad en el medio estatal no acaba de desarrollarse; se ha llevado a cabo ingentes esfuerzos en los últimos tiempos con este fin, baste con mencionar la Ley 388 de 1997 (República de Colombia, 1997) sobre ordenamiento territorial que en su artículo segundo define como principio de ésta la "función social y ecológica de la propiedad". En Bogotá el mismo ejercicio de ordenamiento se adelantó por medio del Decreto 190 del 22 de mayo de 2004. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.)



ideas de orden comunista<sup>47</sup>; este fantasma también recorría Colombia intimidando la política nacional, afectando de alguna forma ideas de corte social propuestas por la teoría francesa del servicio público. Así como Duguit precisaba el alcance de su teoría diferenciándola de la teoría comunista, así también lo hicieron, en nuestro medio, aquellos ideólogos de las reformas.

Las palabras de Echandía, ideólogo de las reformas, son dicentes: "Dirigiéndose a los marxistas les confesaba: Yo también me he embriagado con Engels y Marx y también he aprendido a andar después por encima de la tierra, y he rectificado en presencia de la realidad colombiana" (Echandía, citado por Vidal, 1982, p. 25). Ese temor seguramente no permitió ir más allá con la renovación de la política estatal que pretendió la reforma de 1936, sin embargo, fue un buen punto de partida con ese propósito.

En cuanto a la aplicación real de las reformas sociales, se considera que se ha dado buena cuenta de ello, primero con el análisis de fundamentos del proyecto de ley sobre "abastecimiento de agua potable a los municipios de la República" y segundo con el desarrollo de este, gracias a la cooperación e intervención del Estado para el caso de Bogotá.

## Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Decreto 190 del 22 de mayo de 2004, Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*. Registro Distrital 3122.

Arzobispos de Colombia. (1936). "Manifiesto y protesta" suscrito por todos los arzobispos de Colombia de 17 de marzo de 1936. Colombia

<sup>47</sup> Al presidente López y a los parlamentarios que apoyaban la reforma se les llamó "comunistas" y se les denostó con los más terribles adjetivos. Oportunamente declaró Pedro Juan Navarro, uno de los más activos autores de la reforma en el senado, que la falla fundamental de que adolece el Acto Legislativo de 1936 es "la mala redacción del Artículo 10, referente a la propiedad, que por un pueril criterio de transacción (de las derechas con las izquierdas) resultó un guirigay inoperante" (Samper, 1957, p. 229).

Barreto, A. (2010). El servicio público de aguas en Bogotá durante la segunda mitad del siglo XIX y su relación con las reformas sociales. *Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes*, No. 25, julio-diciembre de 2010, 1 – 33.

Concejo de Bogotá. (1936). *Por el cual se prohíbe la explotación de los cauces de los ríos y quebradas dentro del Municipio*. Decreto 182 de junio 26 de 1936.

Duguit, L. (1921). *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Buenos Aires, Argentina: Heliastro S. R. L.

Duguit, L. (1926). *Manual de derecho constitucional* (2ª edición española). Madrid, España: Librería Española y Extranjera.

Gnecco, J. (1938). *La Reforma Constitucional de 1936*. Bogotá, Colombia: ABC.

Gilbert, S. (2009). *Rapport de M. de Tocqueville sur le cours de Droit Administratif de M. Macarel (1846)*. Nantes, Francia : CERP3E, UMR CNRS 6225, Université de Nantes.

Haber, S. (1994). Primer plan sexenal 1934-1940. Partido nacional Revolucionario. En E. Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, (pp. 58-109). México D. F.: Fondo de Cultura Económica S. A. de C. V.

Jéze, G. (1930). *Principes généraux de droit administratif*. Paris, Francia : Marcel Giard.

Josserand, L. (1999). *Del abuso de los derechos y otros ensayos. Monografías jurídicas No. 24*. Bogotá, Colombia: Temis.

Naranjo, M. (1927). Las teorías de León Duguit. En *La Revista Jurídica, Órgano de la Sociedad Jurídica de la Universidad Nacional*, año XIX, 200, 157-166.

Naranjo, M. (1929). León Duguit. Bogotá, Colombia: En *Revista Universidad, número 127, marzo 30*, sin páginas.

Pareja, C.H. (1939). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: El Escolar.

Quintero, G. (1997). *Liberté Publiques et Responsabilité de la Puissance Publique en Droit Colombien*. Nantes, Francia: Presses Universitaires de septentrion.

República de Colombia. (1934). *Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo reformativo de la Constitución "por el cual se sustituyen los artículos 31 de la misma y 5º del Acto Legislativo número 3 de 1910"*. Fuente: Archivo General de la Nación.

República de Colombia. (1936A). *Ley 65 de 1936. Por el cual se dictan normas sobre abastecimiento de agua potable a los Municipios de la República y se conceden unas autorizaciones al Gobierno Nacional*. Colombia

- República de Colombia. (1936B). *Ley 198 de 1936. Sobre servicio de telecomunicaciones*. Colombia
- República de Colombia. (1936C). *Acto Legislativo No. 1 de 1936, Reforma constitucional realizada por el que le dio carácter de servicio público a la "asistencia pública"*. Colombia
- República de Colombia. (1936D). *Decreto 182 de junio 26 de 1936, "por el cual se prohíbe la explotación de los cauces de los ríos y quebradas dentro del Municipio"*. Colombia.
- República de Colombia. (1936E). *Proyecto de Ley 65 de 1936*. Colombia.
- República de Colombia (1938). *Ley 126 de 1938. Sobre servicio público de suministro de energía*. Colombia.
- República de Colombia. (1969), *Acuerdo 12 de 1869*. Colombia.
- República de Colombia. (1997), *Ley 388 de 1997*. Colombia.
- Rivero, J. (2002). *Páginas de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, J. (2003A). *El agua en la historia de Bogotá 1538-1937*. (Tomo I). Bogotá, Colombia: Villegas Editores.
- Rodríguez, J. (2003B). *El agua en la historia de Bogotá 1938-1985*. (Tomo II). Bogotá, Colombia: Villegas Editores.
- Samper, G. (1957). *Breve Historia constitucional y política de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Sarria, E. (1948). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá, Colombia: Publicaciones Crítica Jurídica.
- Soto, J. (1981). *Droit Administratif. Théorie Général du service public*. Paris, Francia: Edition Montchrestien.
- Tirado, Á & Velásquez, M. (1982). *La reforma constitucional de 1936*. Bogotá, Colombia: Oveja Negra.
- Tascón, T. E. (1934). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Colombia: Minerva S. A.
- Tascón, T. E. (1953). *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Colombia: Minerva Ltda.
- Vidal, J. (1982). Prólogo. En. A. Tirado & M. Velásquez (Autores). *La reforma constitucional de 1936*, (pp. 7-34). Bogotá, Colombia: Oveja Negra.