

# LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Julio César Ortiz Gutiérrez

## PRESENTACIÓN

1. Este informe ha sido elaborado como parte del proyecto editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que coordinan Eduardo Ferrer MacGregor y Diego Valadés, desarrollado con ocasión de la celebración del primer centenario de vigencia de la Constitución política y social del pueblo mexicano, que de modo singular precede y se anticipa a las demás codificaciones constitucionales de contenido social como la Constitución de Weimar de 1919, la de la Unión Soviética de 1918 y la de Austria de 1924 y la española de 1931.

2. La principal virtud de los trabajos constituyentes de Querétaro de hace cien años, ha sido su permanencia y actualidad y, precisamente su influjo en el constitucionalismo de todo el siglo XX, tanto en Europa como en América latina como es el caso de la República de Colombia donde ejerció su influencia de modo indirecto hasta 1930 y posteriormente de modo muy directo y derivado desde 1936 hasta la expedición de la carta política de 1991.

La Constitución de Querétaro de 1917, con profundas y múltiples reformas, adiciones y mutaciones, que se declara inicialmente como una reforma a la Constitución política de 1857, aun conserva su vigencia estructural vigorosa y su legitimidad se mantiene indiscutida en su

\* Profesor de la Universidad Externado de Colombia.

esencia social e ideológica y en los elementos más decantados y probados de su cuerpo. A pesar de su permanente adecuación a las demandas del sistema político y social mexicano y de los sucesivos regímenes de gobierno en la República mexicana tan profundamente transformados y tensionados en este siglo de vida nacional, su Constitución política y social no sólo se mantiene viva y fluida en su país sino que ejerce notable influjo en el constitucionalismo latinoamericano.

La de Querétaro se expidió como una Constitución para un Estado laico, radical, liberal, federal, republicano y social que garantiza todas las libertades conocidas en su momento como las libertades religiosas, de credo y profesión de culto, y prohíbe a las iglesias la adquisición de bienes raíces y la celebración de ritos fuera de los templos. Así mismo les prohíbe a las iglesias tener como de su propiedad templos destinados al culto público.

De otra parte establece que el gobierno y el poder representativo sólo puede recaer en ciudadanos mexicanos libres de toda jerarquía y mando y se establece la elección directa de los integrantes de los gobiernos, lo mismo que el principio de la no reelección presidencial en cualquier tiempo y las reglas de la responsabilidad penal y política de los titulares del Poder Legislativo y Judicial.

El orden constitucional se funda en el principio de la soberanía nacional pero el origen de la misma es popular y establece una República representativa y democrática con separación de los tres poderes originarios. Se decreta la restitución de tierras y se ordena una profunda reforma agraria y el fraccionamiento de la propiedad latifundista. Se prohíben los monopolios y los estancos, las prácticas de acaparamiento y concentración de bienes de consumo necesario. Se garantizan las libertades de enseñanza, pensamiento, difusión de escritos, de profesión u oficio, y asociación y de trabajo, el de petición, de reunión, de posesión de armas, de circulación y residencia, la inviolabilidad de la correspondencia.

En la Constitución política de 1917, se garantizan los principios de igualdad y de legalidad de los procesos, de los delitos y las penas, la irretroactividad de la ley penal desfavorable, la inviolabilidad del domicilio, de los papeles privados y de la persona física, el debido proceso penal, la prevalencia de la libertad, la no autoincriminación, el derecho de defensa en procesos orales y públicos. La de Querétaro es una carta

política que proclama el dominio originario y el poder eminente de la Nación de las tierras y aguas dentro del territorio mexicano, la utilidad y el interés público y social de la mismas, lo mismo que la propiedad directa de todos los recursos minerales, y recursos naturales no renovables. Además, se limitan y condicionan las facultades excepcionales en casos de perturbación de la paz pública y de invasión.

3. En efecto, la conmemoración nacional mexicana de la larga vida de la carta política y social y de las bondades constitucionales de la obra de Querétaro se hace gracias a la eficacia estructural de esa misma. La vida fluida de la Constitución política y de la Constitución social, contenida en aquella, se ha mantenido durante cien años de grandes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Con ella, y gracias a ella, se ha garantizado la continuidad democrática de la República mexicana a pesar de sus tensiones, retos y vicisitudes y de sus debilidades prácticas y dogmáticas y a pesar de las duras tensiones y de los graves retos de su democracia, pues son más las virtudes y las oportunidades y los recursos que ella ha brindado a los varios regímenes políticos mexicanos, que sus carencias, olvidos y retrasos históricos.

4. Esta Constitución es producto de un dilatado proceso revolucionario y constituyente con el que se detiene e institucionaliza la Revolución mexicana y contiene la afirmación política de toda la sociedad por establecer un orden político superior que asegure la configuración de un orden normativo, económico y social justo basado en el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos constitucionales del pueblo y especialmente de los trabajadores de la ciudad y del campo.

La de Querétaro es la primera Constitución que reconoce con rango superior los derechos económicos y sociales de los trabajadores, la previsión social y los deberes sociales del Estado y de los patronos así como los derechos de asociación sindical, negociación colectiva, huelga y asistencia social.

Además de una Constitución federal, que se proclama laica y liberal es una Constitución esencialmente social de lo cual da cuenta el artículo 123 que sienta las bases y da origen al derecho laboral moderno, como quiera que limita la jornada laboral la remuneración mínima y variable y el derecho de los trabajadores a participar en utilidades, estable las

condiciones para el trabajo digno, protege a los menores trabajadores y los derechos de los niños en materia de trabajo, lo mismo que los derechos de la mujer trabajadora.

5. Reiteramos que la Constitución de Querétaro de 1917, inaugura en el mundo occidental la era de los derechos sociales y del constitucionalismo social y su influencia científica y doctrinaria ha sido significativa en el ámbito del derecho constitucional latinoamericano en general y europeo en particular como en la Constitución española de 1931, en la Constitución de Weimar de 1919 y en la de Austria de 1924. En muchos casos su influencia y en particular la de los alcances y contenidos del artículo 123 constitucional es definitiva en otros regímenes constitucionales de orden social como en la reforma constitucional de 1936 y en la carta política de 1991 de Colombia. Dicha normatividad mexicana es la fuente de nuestro derecho laboral que comienza a construirse desde la segunda década del siglo XX en Colombia. Cabe advertir que la Constitución de Querétaro es la primera en establecer el principio del valor normativo y judicial de la Constitución y del Bloque de constitucionalidad en cuanto incorpora como parte de la misma Ley Suprema los tratados suscritos y aprobados por el Congreso, tal como lo estableció el artículo 133.

Sin duda, la influencia de ese apartado constitucional mexicano resulta ser indirecta como en el caso de la recepción de instituciones constitucionales de la *Primera República Española* pero que reproducen las instituciones constitucionales mexicanas.

6. Con relación al objeto de la presente reseña, es preciso advertir de modo preliminar que la influencia del constitucionalismo mexicano de 1917 en los procesos constitucionales de Europa y de América latina ha sido evidente y que la mutua alimentación y auxilio es clara y precisa en varios regímenes como el colombiano por varias vías, muy a pesar de nuestras serias confrontaciones bipartidista internas y de las sucesivas violencias sangrientas y dolorosas y de la inestabilidad política generalizada, precisamente, por el propósito de asimilarlas o de confrontarlas con radicalismos frenéticos.

7. Ahora bien, la historia constitucional colombiana elaborada desde ambas perspectivas se debe examinar teniendo en cuenta las varias influencias y las coincidencias normativas e institucionales internas y

regionales; además, nuestra evolución se debe examinar desde el punto de vista doctrinario, partidista e ideológico y sin desconocer la larga historia de la lucha por construir un Estado constitucional y democrático, teniendo en cuenta la mutua influencia regional y las graves situaciones de conflicto interno y de inestabilidad política y militar.

8. En nuestro caso, es decir en la determinación de la influencia directa o indirecta de la Constitución de 1917 en el constitucionalismo y en las Constituciones colombianas, es evidente que los constituyentes liberales de 1936 y de 1945 tomaron como fuente para la reestructuración de los componentes sociales y económicos de la Constitución conservadora de 1886, algunos de los elementos ideológicos de la Constitución de Querétaro, principalmente en materia de los derechos de los trabajadores, de las libertades públicas y de los derechos de las personas naturales y de las organizaciones de los trabajadores, función social de la propiedad, las relaciones Iglesia-Estado, los derechos sociales del pueblo, la rectoría económica y la intervención del Estado y los temas de la propiedad agraria entre otros, como lo veremos más adelante.

Encontramos la influencia del constitucionalismo mexicano en el ámbito legislativo nacional, principalmente antes de la caída de la hegemonía conservadora y del establecimiento de una *Nueva República Liberal* y de la llamada *Revolución en Marcha*. Desde luego, el cambio constitucional de 1991 que se produjo con la expedición de una nueva, y ya célebre, carta política nacional, hace evidente una nueva oleada de aproximaciones constitucionales con la carta constituyente de Querétaro y de sus evoluciones en materia de procuración, administración e impartición de justicia y de los derechos sociales de contenido económico.

9. No obstante esta ausencia de disposiciones constitucionales de contenido social, laico y progresista, que sólo se incluyen en el texto de la Constitución Política de Colombia hasta las grandes reformas de 1936 y 1945 y en la carta política de 1991, existe un buen número de leyes expedidas por los congresos de mayorías y de hegemonías conservadora que avanzaron en la incorporación de algunas instituciones jurídicas atribuibles a dicha influencia ideológica y a dicho movimiento constitucional y de ello me ocuparé más adelante, principalmente en materia de

derechos sociales de los trabajadores, derecho de tierras y de seguridad y asistencia social. De igual modo presento como anexos los listados de las leyes que se expidieron durante el periodo hegemónico después de 1917 de contenido social y que reflejan las influencias mencionadas.

10. En su desarrollo histórico en lo que llamamos la República de Colombia sólo recibimos de modo evidente los desarrollos del constitucionalismo social y de las evoluciones y retos que plantea su vigor de modo directo después de 1930 y con mayor profundidad en la legislatura de 1936 en el primer gobierno de la llamada segunda República Liberal de Alfonso López Pumarejo y en 1945 durante el gobierno de Eduardo Santos Montejo.

11. Posteriormente también encontramos su influencia en los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que, en nuestra opinión es el momento culminante de nuestro constitucionalismo ya en las postrimerías del siglo XX y en estos primeros quince años de vida constitucional en el siglo XXI en los que se han producido varias y muy profundas reformas en la idea de establecer una tercera vía que desatiende los compromisos fiscales de contenido social para privilegia la financiación de obras de infraestructura y de transporte en la cual se introducen los derechos sociales, las instituciones del amparo o la tutela de los derechos constitucionales del pueblo colombiano. Entre otros grandes componentes de raigambre mexicana.

12. En el caso de Colombia es muy evidente la influencia del constitucionalismo mexicano en el ámbito legislativo nacional, pues el periodo que examinaremos es muy especial dado principalmente la vocación hegemónica del partido conservador y debemos dividirlo metodológicamente en tres periodos. Para ello hemos examinado tanto la normatividad constitucional y legal bajo la óptica del reconocimiento de la existencia de los tres periodos bien delimitados como la normatividad legal nacional, así:

- De 1917 a 1936
- De 1936 a 1945
- De 1945 a 1991

El examen del primer periodo es esencialmente legal y doctrinario, el segundo es predominantemente constitucional y el último es de

carácter constitucional. Igualmente y como veremos en el desarrollo del presente trabajo, para el caso de en la República de Colombia, la influencia del constitucionalismo mexicano de la Constitución de 1917 de Querétaro, es esencial y materialmente reconocida con la expedición de las reformas constitucionales de 1936 y 1945 con sus desarrollos legislativos.

Dicho reconocimiento y su influencia es producto de la tarea del congreso en funciones legislativas y constituyente cuando fue mayoritariamente liberal; la presencia del constitucionalismo de Querétaro entre nosotros esencialmente se produjo por la tarea de las nuevas generaciones de jóvenes liberales que llegaron al poder durante los gobiernos de Enrique Olaya Herrera, Alfonso López y Eduardo Santos y de Alberto Lleras Camargo en 1945 en su primera gestión en reemplazo del mismo López que debió renunciar ante la férrea oposición conservadora. Fueron apenas dieciséis años de gobiernos liberales que marcaron el ingreso constitucional de Colombia a la modernidad introducida desde México al constitucionalismo americano con la constitución de 1917, y entre ellos destacan Eduardo Santos, Parmenio Cárdenas, Darío Echandía, Antonio Rocha, Alberto Lleras Camargo, German Zea, Carlos Lleras Restrepo, Carlos Lozano, Gerardo Molina, Tulio Enrique Tascón, Diego Montaña Cuellar, Alejandro Galvis Galvis Ramón Miranda, Diego Luis Córdoba, Darío Samper, José Joaquín Caicedo Castilla, Timoleón Moncada y otros. Algo parecido, pero a la inversa, ocurrió cuando en 1946 se divide nuevamente el Partido Liberal entre los seguidores del caudillo popular Jorge Eliecer Gaitán y los de Gabriel Turbay resultando vencedor el joven jefe conservador antioqueño don Mariano Ospina Pérez lo cual produce un nuevo estancamiento en los procesos de transformación de la Constitución de Colombia.

En efecto, la reforma constitucional de 1936 incluye con muchas restricciones y pocos alcances constitucionales las más importantes cláusulas del Estado Social y de los derechos sociales del pueblo en México que podían admitirse entre nosotros. También lo hacen, la reforma constitucional de 1940 por el cual se autoriza al legislador para la creación y la organización de la jurisdicción del trabajo y la integral, y más extensa de 1945.

Buena parte de nuestra historia de la primera parte del siglo XX se puede dividir en tres periodos. El primero de hegemonía conservadora que llega a 1930 y 1936 y el segundo desde el gobierno de Alfonso López Pumarejo hasta y la caída de partido liberal en 1946 y el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán en 1948 con la explosión social del llamado Bogotazo. El tercero verdaderamente constitucional desde 1991 con la expedición de la Constitución que hoy rige en nuestro territorio

### LAS GUERRAS CIVILES DE FINALES XIX Y DE LOS INICIOS DEL SIGLO XX Y LA NUEVA DERROTA DEL LIBERALISMO

1. Como cuestión fundamental en este apartado es preciso advertir que el primer periodo que se examina es producto de un siglo de largas guerras civiles entre liberales y conservadores y de inestabilidad constitucional y política, que hereda las cargas ideológicas e institucionales de las pugnas civiles y militares entre liberales y conservadores y sus diferencias profundas acaecidas durante todo el siglo XIX.

Obviamente, cabe recordar que el liberalismo colombiano había sufrido dos graves y dolorosas derrotas militares y políticas que condujeron a la supresión de la Constitución de los *Estados Unidos de Colombia* de 1863 y al establecimiento de una muy larga hegemonía conservadora antiliberal y a la exclusión de las ideas sociales de la normatividad constitucional y legal de nuestro país, de una parte en la guerra civil de 1885. De otra, parte la segunda derrota militar y política que ocurrió en 1902 cuando el mismo liberalismo radical fue sacrificado y marginado del poder con la victoria miliar del gobierno conservador y con la firma de tres tratados de paz<sup>1</sup> con los insurgentes liberales, y con la separación y pérdida de Panamá en 1903.

Esta segunda derrota sumió al país en un periodo de concentración política en torno de los jefes militares y políticos vencedores, precisamente contrarios a las ideas del constitucionalismo social y del estado laico.

<sup>1</sup> El gobierno conservador firmó con los insurgentes liberales los tratados de Neerlandia, Chinacota y Wisconsin en 1902 la terminación de la nefasta *Guerra de los Mil Días* que produjo más de cien mil muertos.

2. La estructura oligárquica y regional de señoríos y de fuerzas de terratenientes y clérigos presente durante todo el siglo XIX mantuvo la vigencia de un régimen republicano de fuerte sabor excluyente y estamental, fundado en el poder terrateniente de los señores, jefes de los partidos en las regiones, afincados en la misma segmentación y aislamiento regionalista y de grandes familias tradicionalmente latifundistas, emprendedoras, exportadoras, mineras e industriales según las distintas provincias, en el que han predominado largos periodos de violencia, de derramamientos interminables de sangre entre adversarios partidistas e ideológicos.

3. En Colombia y durante el siglo XIX, aparte del constitucionalismo provincial, de muchos alcances y de muy significativa importancia histórica y académica, se expidieron ocho Constituciones nacionales en 1821, 1830, 1832, 1843, 1851, 1858, 1863 y 1886. La denominación de la Constitución de la república varía a lo largo de nuestra historia, así, Constitución de la República de Colombia de 1821, Constitución Política de la República Colombia de 1830, Constitución del Estado de Nueva Granada de 1831, Constitución de la República de Nueva Granada de 1843, Constitución de la República de la Nueva Granada de 1853, Constitución de la Confederación Granadina de 1858, Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, Constitución Política de la República de Colombia de 1886 y ahora la vigente Constitución Política de Colombia de 1991.

Las reformas constitucionales entre 1918 y 1936 1945 son en esencia las siguientes:

- El Acto Legislativo núm.1 de 1918 por el cual se sustituye el artículo 44 de la Constitución de 1886 para permitir que toda persona pueda abrazar cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores y para entregar a las autoridades de policía la inspección de las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas. En dicha reforma también se dispuso que la ley podrá ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transporte o conducciones y exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares y de la de abogado.

- En el Acto Legislativo núm. 1 de 1921 que modifica y sustituye el anterior Acto Legislativo para adicionar que la ley podrá restringir la producción y consumo de licores y de las bebidas fermentadas y que la ley podrá exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones similares a las médicas.
- El Acto Legislativo núm. 1 de 1924 que organiza el número de magistrados de la Corte Suprema de justicia y la divide en tres salas.
- El Acto Legislativo núm. 1 de 1930 que se ocupa de la composición de las cámaras legislativos y determina la forma de elegir senadores, eran elegidos por las asambleas departamentales, la elección de los representantes a la Cámara de Representantes y la elección de diputados. También se reconoce como facultad de las asambleas departamentales la demarcación de las circunscripciones electorales en un asunto crucial para el régimen político en lo que se llama en Colombia el régimen de os feudos podridos.
- El Acto Legislativo núm. 1 de 1931 que introduce la facultad del legislado para crear y suprimir los círculos de Notaría y de Registro, y la organización y reglamentación del servicio público que prestaban los notarios y registradores.
- El Acto Legislativo núm. 1 de 1932 por el cual se permite la inspección de la profesión de ingeniero y similares del mismo modo como se había dispuesto para las profesiones de médico y similares y la de abogado.
- La reforma constitucional de 1936 que significó una especie de actualización del régimen constitucional colombiano que venía establecido desde 1886 afincado en los gobiernos de hegemonía conservadora y antiliberal. Es la más importante de las reformas constitucionales de este país y significó el regreso de las ideas sociales al constitucionalismo colombiano exactamente cincuenta años después de la primera derrota del liberalismo y del establecimiento de la Constitución de 1886 con su graves y acentuadas notas de confesionalismo,

Como lo advierte Hartlyn (1991), al igual que en toda América Latina, desde los inicios de la República en Colombia introdujimos un

modelo de constitucionalismo presidencial, tendencialmente limitado por la articulación y la agregación territorial de los partidos políticos de caciques, señores y delfines y de la iglesia católica, que se ha transformado y comportado de modo diferente a como ha ocurrido en otros países de la región como es el caso de México.

Por ejemplo, nosotros hemos repudiado las presidencias prolongadas, personalistas, caudillistas y no hemos sido afectos a las pretensiones presidencialistas indefinidas o vitalicias y castigamos la reelección prolongada e inmediata como se lo propuso Simón Bolívar.

4. Es preciso reiterar que la guerra civil de la década de 1860 terminó con la victoriosa promulgación de la constitución liberal, federal, laica, anticlerical y radical de 1863 de los Estados Unidos de Colombia que revivía en buena parte la constitución de 1858 que había establecido la llamada Confederación Granadina. Se trata de la “Primera República Liberal” que introdujo el más importante catálogo de elementos de nuestro constitucionalismo democrático y republicano, que estableció un régimen de libertades y derechos fundamentales absolutas y de mecanismos de protección judicial de gran significado doctrinario para los colombianos y que limitó el poder presidencial nacional trasladando buena parte de las funciones entregadas al poder ejecutivo. Se trata de una constitución verdaderamente federal y de un Estado Laico en el que estaban reconocidas los derechos y las libertades de la persona humana en una gran extensión.

5. Esta historia refleja una profunda fractura ideológica nacional entre las tendencias del liberalismo y sus varios matices y las doctrina del conservadurismo confesional y antiliberal que resultó triunfante e imponiéndose desde 1886 hasta 1930, es decir durante más de cincuenta años de hegemonía y exclusión.

Lo mismo es predicable de la llamada desde 1886 República de Colombia, como de los demás países de nuestra región, pues es evidente la profusión de textos constitucionales durante el siglo XIX como dato determinante para reconstruir no sólo la historia constitucional de la mayoría de estos países sino en particular la de Colombia. La de 1886 tuvo una vigencia de 105 años y fue modificada en 67 actos legislativos o reformativos sin incluir los del periodo conservador de Mariano

Ospina Pérez y Laureano Gómez Castro y militar de Gustavo Rojas Pinilla de 1947 a 1957.

6. Buena parte de la historia republicana del siglo XIX fue signada por grandes periodos de violencia civil y militar en las regiones, de cambios constitucionales recurrentes y de separaciones territoriales perversamente ordenadas que redujeron nuestro territorio a menos de la mitad de su extensión.<sup>2</sup> Esto produjo un estado pobre y débil, y unos partidos excluyentes y no reformados salvo en los inicios de los gobiernos de Rafael Núñez Moledo y de Rafael Reyes Prieto. En todo caso, la Constitución de 1886 permitió la instalación de gobiernos conservadores de larga duración y les atribuyó competencias y facultades de excepción a favor de un modelo nacional unitario, centralista, confesional, clerical y antiliberal, de presidencialismo extremo, autoritario y personalista. Todo lo cual militó en contra de la recepción constitucional directa de los avances del constitucionalismo social y de avanzada hasta bien entrada la primera mitad del siglo XX.

7. Uno de los elementos que nos permiten entender la situación política y constitucional de Colombia al momento de la expedición de la Constitución mexicana de 1917 y su desarrollo es el de la inestabilidad civil y militar existente durante todo el siglo XIX y la vocación de permanencia y hegemonía que rodeó la expedición e imposición de la Constitución en 1886 y su rigidez estructural que impuso a finales de siglo el movimiento de la llamada Regeneración.

En efecto, el siglo XIX fue un siglo de guerras civiles y de inestabilidad constitucional no sólo colombiana sino regional, mucho más sentida con la disolución de la Gran Colombia y la muerte de los sueños de Bolívar de una gran república con varios de los territorios independizados de España en su gesta libertadora.

<sup>2</sup> Para Restrepo Piedrahita (1995), las Constituciones provinciales en nuestro país fueron, entre otras las siguientes: La Constitución Monárquica de Cundinamarca de 1811, la de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 1811, la Constitución republicana de Cundinamarca de 1812, la nueva versión de la Constitución de Cundinamarca de 1815, la Constitución de la República de Tunja de 1811, las Constituciones de Antioquia de 1812 y 1815, la Constitución de Cartagena de Indias de 1812, la de las ciudades confederadas del Valle del Cauca de 1811, la Constitución de Popayán de 1814, las del gobierno provisorio de la Provincia de Pamplona de 1815, y las de Mariquita y Neiva de 1815.

Así, como lo advierte Quinche Ramírez (2015):

...uno de los rasgos más notorios de los países andinos es el de haber contado desde el proceso de independencia con constituciones, sin haber podido edificar debidamente un Estado constitucional democrático. Más aun, dichos países no han logrado contar con una constitución sólida que les permita erigirse de modo definitivo, debido en partes a la presencia de dos fenómenos recurrentes: la debilidad institucional y el reformismo constitucional.<sup>3</sup>

8. El ámbito histórico de este trabajo queda comprendido bajo el supuesto según el cual desde 1886 existió una fuerte prevención de los grupos conservadores dominantes en Colombia a las influencias de todo lo que tuviera contenidos y formas liberales y sociales y de evitar que la Constitución política de 1886 fuera alterada en su esencia confesional, centralista, conservadora y presidencialista.<sup>4</sup>

Para este arco temporal y normativo constitucional ciertamente reducido, examinamos nuestro constitucionalismo desde ambas perspectivas, especialmente desde la perspectiva normativa y desde la óptica doctrinaria e ideológica con especial énfasis en la descripción de las más importantes notas políticas del periodo bajo examen, y de la posible influencia jurídica, normativa institucional e ideológica. Inicialmente hacemos una breve y suscita descripción historiográfica de los varios momentos político constitucionales de Colombia en los que se proyecta la influencia del texto constitucional mexicano de 1917, que pasan por el ordenamiento legal ordinario colombiano y luego por las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1968 que efectúan modificaciones sustanciales a la Constitución de 1886.

9. Son varios elementos los elementos históricos que nos permiten examinar la influencia de la Constitución política mexicana expedida en Querétaro de 1917, en el constitucionalismo colombiano y en los textos de las reformas constitucionales expedidas en la República de Colombia desde 1918 hasta la Constitución de 1991, pasando principalmente por la reforma constitucional de 1936 expedida durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo de 1934 a 1938.

<sup>3</sup> Manuel F. Quinche Ramírez, *Derecho constitucional colombiano*, 6a. ed., Bogotá, Temis, 2015.

<sup>4</sup> *Idem.*

Como lo señala Pécaut en el trabajo Calderón, María Teresa y Restrepo Isabel, editoras (2010):<sup>5</sup>

La singularidad de Colombia durante el último siglo consiste en que ha invocado, de manera casi permanente, el Estado de derecho, así como un sistema de representación pluralista en el campo político y una orientación ortodoxa y prudente en el campo económico. Únicamente se produjo un golpe militar; un régimen autoritario sólo ha logrado establecerse de manera efímera, y ninguna movilización populista ha tenido consecuencias duraderas.

Lo que ha prevalecido entonces es un modelo liberal. Muchas veces las convicciones no representan gran cosa y amplios sectores han manifestado siempre su antiliberalismo. En realidad, la fuerza de este modelo remite sobre todo al hecho de que hace posible las transacciones que garantizan una cierta estabilidad en una sociedad geográfica y, sobre todo, políticamente fragmentada. Más que estado, con una autoridad muy a menudo precaria, son dos los partidos tradicionales, formados a mediados del siglo XIX, los que gracias a las transacciones permanentes, han tomado a su cargo la preservación de un mínimo de cohesión de la sociedad a todo lo largo del siglo.

10. El confesionalismo de los poderes públicos y el gran poder de la iglesia católica romana sobre las autoridades y el pueblo conservador, el temor a las ideas socialistas y revolucionarias de Europa alejó la posibilidad de introducir las ideas de los reformadores de la segunda década del siglo en nuestra institucionalidad y las redujo a unas tareas legislativas a favor de las reformas sociales que describen ese pánico político al derecho social, a los derechos de los trabajadores y a los compromisos entre las clases.

11. De otra parte es preciso destacar que la lista de los presidentes titulares de estirpe y raigambre conservadora desde 1886 es la siguiente:

1. Rafael Núñez Moledo ocupó la presidencia de la Republica en cuatro oportunidades desde 1880 hasta 1898, Francisco J. Zaldúa la ocupó entre 1882 y 1884. Núñez aparece como liberal en su primera elección en 1880 pero paulatinamente evolucionó en preferencias y amigos hacia el conservatismo.

<sup>5</sup> María Teresa Calderón e Isabel Restrepo (eds.), *Colombia 1910-1920*, Bogotá, Taurus, 2010.

2. Manuel A. Sanclemente durante el periodo 1898-1904
3. Rafael Reyes Prieto de 1904 a 1910
4. Carlos E. Restrepo de 1910 a 1914
5. José Vicente Concha de 1914 a 1918
6. Marco Fidel Suárez de 1918 a 1922
7. Pedro Nel Ospina de 1922 a 1926, y
8. Miguel Abadía Méndez, 1926 a 1930

También ocuparon la presidencia de la República a otros títulos pero como jefes reconocidos y militantes caracterizados del Partido Conservador durante este periodo de hegemonía los siguientes encargados: José María Campo Serrano, Eliseo Payán, Carlos Holguín, Miguel Antonio Caro, Guillermo Quintero, José Manuel Marroquín, Euclides de Angulo, Jorge Holguín, Ramón Gonzales Valencia.

12. Además, este periodo en pleno siglo XX hereda la pesada carga ideológica de la nueva derrota militar y política del liberalismo en la llamada Guerra de los Mil Días. Cabe observar que situaciones de prolongado conflicto armado en nuestro país se repiten a lo largo de la historia nacional del siglo XX, como lo advierten Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, así:

El país ingresó al siglo XX de la mano de la Guerra Civil de los Mil Días, el mayor conflicto latinoamericano de su tipo en el siglo XIX, según Charles Berquist. Éste dejó unos 100.000 muertos entre el 17 de octubre de 1899 y el 1 de junio de 1903. A finales de ese año Colombia perdió su mayor bien estratégico: Panamá. Tiempo después definió su posición en relación con la primera Guerra Mundial. Más adelante de 1932 a 1933 la nación volvió a la guerra con el Perú. Años más tarde fijó su postura frente a la Segunda Guerra Mundial. En la inmediata posguerra, conoció el periodo de la Violencia (1946-1960), esto es, “el colapso parcial del Estado”, según la atinada expresión de Paul Oquist. Este colapso dejó entre 200.000 y 300.000 muertos, y se constituyó en palabras de Russell Ramsey, en una guerra interna de cuatro fases en el mayor conflicto armado del hemisferio desde la Revolución mexicana.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Rafael Pardo *et al.*, en María Teresa Calderón e Isabel Restrepo (eds.), *idem*.

Daniel Pécaut (2010) sostiene sobre este elemento que:

Vencedores de la Guerra, los conservadores permanecen en el poder hasta 1930, conservan la Constitución de 1886, incluso con algunas enmiendas, y se inscriben de esta manera en la continuidad de la Regeneración; en otros términos, consolidan el orden moral que la Constitución había inaugurado y lo defienden contra las ideas políticas liberales. De hecho, el impacto de la guerra es tal que la mayoría del Partido Liberal se ve obligada a abandonar cualquier tipo de proyecto que signifique recurrir de nuevo a las armas para acceder al poder.

...

Sin embargo, al salir de la guerra, los conservadores no sólo heredan una constitución sino también unas estructuras políticas y culturales igualmente estables.

...

La Constitución de 1886, como se ha dicho, confería a la iglesia la función de garante del orden social; un concordato firmado al año siguiente le atribuía explícitamente el control de la educación y del estado civil.<sup>7</sup>

Estas disputas se dieron esencialmente frente al papel de la Iglesia católica y éste no solo había sido de adoctrinador, cristianizador y educador oficial, es decir gran contratista del Estado mientras gobernaron los fieles conservadores y republicanos. La iglesia católica además jugó el papel de gran poseedor de bienes de manos muertas y de administrador de territorios de viejas encomiendas y misiones. Buena parte de nuestras tiendas civiles y de los levantamientos militares de caudillos territoriales obedecían a las pugnas por la liberación de esos bienes, por la libertad de pensamiento, de expresión, de prensa y de posesión de armas, religiosa y de enseñanza.

Cabe reiterar que desde 1886 bajo la férula política y la sagacidad caribeña de don Rafael Núñez Moledo y con el breve periodo del quinquenio de Rafael Reyes Prieto, los conservadores establecieron un régimen presidencial antiliberal, confesional, centralizador y eficaz en el mantenimiento del orden público y de las tradiciones clericales y estamentales heredadas de la larga colonización española en nuestro territorio que se prolongó casi intacto hasta 1936.

<sup>7</sup> En María Teresa Calderón e Isabel Restrepo (eds.), *idem*.

13. Cabe recordar que Rafael Reyes presidió un gobierno férreo hasta 1909, llamado por los historiadores liberales como el *quinquenio terrible* con la pretensión de extender su permanencia en el poder como Porfirio Díaz cuyas ideas y realizaciones conoció durante su vida en México, e introduce como lema de su gobierno el de “más administración y menos política” y lo llamó el gobierno de concordia nacional. Durante este gobierno conservador supuestamente republicano Reyes estableció un órgano legislativo y constituyente permanente que introduce reformas a la constitución nacional de 1886 sucesivamente en 1905, 1907, 1908 y 1909. Además el general Rafael Reyes era llamado jefe nato de todos los partidos.

14. Ahora bien, con las reformas introducidas en 1910 producto de una graves crisis del partido conservador en el poder y con la renuncia de Rafael Reyes se modificaron algunas disposiciones de la Constitución en materia política, elecciones representación y justicia. Principalmente con el acto legislativo número 3, se limitó en parte el modelo presidencialista de la Constitución nacional de 1886 y se establecieron controles constitucionales a las leyes y a los decretos de Estado de Sitio lo mismo que el sistema electoral pues se elimina el régimen mayoritario y se introduce el régimen proporcional con el método del cociente y los residuos.

15. La larga hegemonía termina con las elecciones de febrero de 1930 a las que se presentó el Partido Conservador con dos candidatos para reemplazar a don Miguel Abadía Méndez, así: a. De una parte el poeta payanes Guillermo Valencia y de b. De otra el general de varias guerras civiles Alfredo Vázquez Cobo. A esto cabe agregarle la indecisión del arzobispado de Bogotá que se demoró en optar y en tomar partido entre los candidatos conservadores. Así las cosas el partido Liberal se presentó unidos con Enrique Olaya Herrera ganando este último por mayoría simple.

Esta reforma introduce en nuestro constitucionalismo algunas muy pocas ideas de nuestra liberal y aporta significativos elementos del constitucionalismo social inaugurado por la carta política mexicana de 1917, especialmente en materia de expropiación, intervención y rectoría estatal de la economía y de los derechos de los trabajadores, entre otros, así: comienza el reconocimiento de los derechos políticos de la mujer,

se establece que las autoridades públicas están obligadas a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, se establece que la propiedad privada es una función social que implica obligaciones, la propiedad privada debe ceder por motivos de utilidad pública o de interés social o público, igualmente se reitera la posibilidad de la expropiación sin indemnización por razones de equidad. Además, se establece que el Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

En la misma línea de la de reformas de contenido social y de orientación liberal se estableció la libertad de conciencia como garantía constitucional, la libertad religiosa tanto de creencia, como de práctica y profesión y se establece que el gobierno puede celebrar con la Santa Sede convenios que regulen las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, es decir el llamado Concordato. De otra parte se establece la libertad de enseñanza y se asegura que el Estado debe tener la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados para procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos y la educación primaria gratuita y obligatoria. Esta reforma constitucional refleja igualmente el sentido social de sus nuevas regulaciones al establecer que la asistencia pública es función del Estado para quienes carezcan de medios de subsistencia y para los incapacitados para trabajar y al disponer que el trabajo es una obligación social y que como tal gozará de la especial protección del Estado.

La reforma de 1936 estableció el derecho de asociación y las garantías al derecho de huelga salvo en los servicios públicos y entregó a la ley la facultad para reglamentar su ejercicio.

Ciertamente, de la lectura de las actas de los debates para adoptar los proyectos de reforma constitucional en 1936 se menciona con frecuencia el texto de la Constitución mexicana, su similitud con varios apartes de la Constitución española de 1931 y de la Constitución de Weimar de 1919 y ello quedó debidamente documentado y reseñado en el trabajo de Tirado Mejía (1982) que hemos mencionado más arri-

ba. Lo mismo se puede deducir del iluminado y precursor trabajo del joven jurista conservador de la época José Gnecco Mozo (1938) que destaca las fuentes ideológicas de ese trabajo.<sup>8</sup>

16. Como lo advierte Varela Suanzes-Carpdegna (2015), la disciplina jurídica de la historia constitucional es una subespecie menor de la ciencia del derecho y una expresión muy especializada la disciplina histórica que se ocupa de la génesis y del desarrollo de las constituciones del estado liberal y de sus mutuas influencias. Ciertamente esta disciplina se puede desarrollar desde la perspectiva normativo institucional y desde la óptica doctrinaria ideológica y política, por ello en el caso del ejercicio de esta disciplina en Colombia nos encontramos con los arduos y muy apreciados trabajos de Carlos Restrepo Piedrahita, quien logró rescatar casi todo el material documental disponible en nuestros archivos y los puso al servicio de todos los especialistas nacionales y extranjeros. Además cabe destacar los trabajos de Álvaro Tirado Mejía sobre la reforma constitucional de 1936, de Jaime Vidal Perdomo y de Vladimiro Naranjo Mesa sobre la historia constitucional de Colombia.

17. No sobra advertir que después de las confrontaciones políticas de 1910 se produce un principio de crecimiento económica y de modernización de las actividades económicas en Colombia con la creación de núcleos fabriles y agroindustriales en varias regiones del país y de crecimiento de las organizaciones sindicales y sus movimientos y huelgas. En efecto, después de las movilizaciones campesinas de trabajadores bananeros, de los ferrocarriles y de carreteras y con la caída del partido conservador en 1930, comenzó el derrumbe la hegemonía conservadora que alcanzó a regir cincuenta años. De otro modo, los trabajos y las novedosas transformaciones del constitucionalismo en la segunda década del siglo XX también fueron materia de reflexión por parte de los juristas y de los gobiernos conservadores de la hegemonía, no sólo para censurarlas y repudiarlas sino para sacar provecho de algunas instituciones relacionadas con la seguridad social, la salubridad, la higiene pública, el régimen de tierras y baldíos y los recursos naturales.

<sup>8</sup> José Gnecco Mozo, *La reforma constitucional de 1936, comentario jurídico al acto reformatorio de la Constitución*, Bogotá, 1938.

Aquella se terminó temporalmente entre 1930 y 1936 con la primera administración de Alfonso López Pumarejo, pues los conservadores regresaron al poder en 1946 por la división del partido liberal y con elección de Mariano Ospina Pérez.

Esa violencia se agudizó con el resurgimiento de la violencia a raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, con el posterior triunfo de Laureano Gómez Castro y el ascenso del general Gustavo Rojas Pinilla y su gobierno militar. Éste alcanzó la cifra de cuatro años como jefe militar y jefe de gobierno hasta 1957 cuando es derrocado por una junta militar de vocación bipartidista.

18. Resulta evidente que nuestros juristas liberales integrantes del equipo de gobierno encabezados por el joven presidente López Pumarejo y sus brillantes ministros y congresistas, también liberales y algunos conservadores como don José Gnecco Laborde, conocieron la Constitución de Querétaro directamente por haber vivido en la república mexicana algunos de ellos o por estudiar su régimen jurídico constitucional de modo directo. El mismo presidente López Pumarejo y su hijo Alfonso López Michelsen salieron al exilio a México para escapar de la persecución política del conservatismo nuevamente en el poder en 1946.

También buena parte de los juristas que participaron en los debates de la reforma constitucional de 1936 conocieron sus construcciones ideológicas y jurídicas de manera indirecta a través del estudio del constitucionalismo español de la *Primera República Española* y del *Constitucionalismo de Weimar* como lo mencionan en los debates de la reforma constitucional de 1936, documentado todo debidamente en las actas de los mismos en el congreso de la República resumidas con claridad por Álvaro Tirado Mejía(1982).<sup>9</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

ARIZMENDI POSADA, Ignacio, *Manual de historia presidencial, Colombia 1819-2011*, 3a. ed., Bogotá, Taurus, 2011.

<sup>9</sup> Álvaro Tirado Mejía y Magdala Velázquez, *La reforma constitucional de 1936*, Fundación Friedrich Naumann, Oveja Negra, Bogotá, 1982.

- CALDERÓN, María Teresa e Isabel Restrepo (eds.), *Colombia 1910-1920*, Taurus, Bogotá, 2010.
- CAMARGO ASSIS, Carlos Ernesto, *Hitos electorales en el contexto de la evolución político-constitucional de Colombia*, Biblioteca Jurídica DiKe, Registraduría Nacional del Estado Civil.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2010.
- GNECCO MOZO, José, *La reforma constitucional de 1936, comentario jurídico al acto reformativo de la Constitución*, Bogotá, 1938.
- LÓPEZ GARAVITO, Luis Fernando, *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, 2a. ed., Bogotá, 1995.
- MARQUARDT, Bernd, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*, Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- , “Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)”, *Historia constitucional comparada*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, t. II.
- POMBO, Manuel Antonio y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia*, 4a. ed., Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1986, t. I.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo, *Derecho constitucional colombiano*, 8a. ed., Bogotá, Temis, 2010.
- PÉREZ, Francisco de Paula, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, t. I.
- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel F., *Derecho constitucional colombiano*, 6a. ed., Bogotá, Temis, 2015.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 2a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- SAMPER BERNAL, Gustavo, *Breve historia constitucional y política de Colombia*, Bogotá, 1957.
- TASCÓN, Tulio Enrique, *Derecho constitucional colombiano, comentarios a la Constitución Nacional*, Bogotá, La Gran Colombia, 1944.
- , *Historia del derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Edición de mimeógrafo, sin fecha.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro y Magdala Velázquez, *La reforma constitucional de 1936*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, Oveja Negra, 1982.
- TORRES GARCÍA, Guillermo, *Historia de la moneda en Colombia*, 2a. ed., Medellín, Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES, 1980.

706 • LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917...

VANEGAS USECHE, Isidro, *Todas son iguales. Estudios sobre la democracia en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, *Historia e historiografía constitucionales. Entrevistas*, Madrid, Trotta, 2015.

