

La reforma política

El primero de abril de 1878 iniciaba su gobierno el general Trujillo, vencedor en "Los Chancos", elevado al solio de los mandatarios colombianos por los sufragios liberales.

Correspondió al Presidente del Congreso, que lo era el doctor Rafael Núñez, el discurso en la ceremonia de posesión.

La guerra en 1876 había demostrado la existencia de una gran fuerza moral y material cuyas manifestaciones no podían desatenderse, ni continuar ignoradas en el círculo de los dirigentes.

El estadista cartagenero sintetizó en breves líneas su condena del pasado y sus aspiraciones en el porvenir:

"El país se promete de vos —dijo— una política diferente; porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: *regeneración fundamental o catástrofe*".

Ni el momento en que formulaba su dilema, ni las circunstancias políticas en que marcaba orientaciones rectificadoras, podían demostrar en el doctor Núñez finalidades distintas de las que imponían los hechos con su invencible y nutrida serie de argumentos vividos en la realidad colombiana.

Y es allí donde hay que considerar el movimiento iniciado por el gran pensador.

Si de aquella hora en adelante una fuerza de opinión le acompañó en sus iniciativas, nadie marchaba engañado, el propósito quedaba definido.

En 1881 el presidente Núñez, en su mensaje al Congreso, renueva sus declaraciones:

"Las Asambleas Legislativas de los Estados han comprendido seguramente que marchábamos por desastroso camino, y casi todas ellas han pedido, y con insistencia a veces, la reforma de la Constitución. Las de Bolívar, Cundinamarca, Antioquia, Panamá y Magdalena acaban de hacerlo, refiriéndose especialmente al artículo 92, que subordina a la voluntad de los senadores la aspiración, por bien pronunciada que sea, de todo el país.

"Creo que no sería prudente diferir por más tiempo lo que tantas razones y tantos centros de opinión solicitan; pues podría suceder que lo que hoy es practicable por las vías pacíficas y

bajo los más serenos auspicios en todo sentido, fué luégo exigido por un desborde de la impaciencia de los pueblos anhelosos de vivir al amparo de reglas de gobierno perfectamente claras, eficaces, precisas y estables”.

Como lo demostró, en sus días, la pluma de don Carlos Holguín, en victoriosa polémica, los más ilustres voceros y los representantes más egregios del carcomido liberalismo eran predicadores de inconfundible, confesaban el fracaso de las instituciones, y hacían en documentos oficiales un proceso de las prácticas entronizadas y de sus resultados anarquizantes y disolventes.

Ampliamente conocidas y divulgadas las ideas del doctor Núñez, vino de nuevo su candidatura presidencial sostenida por los liberales independientes y por conservadores. Victorioso en la campaña electoral se encargó del mando supremo en el período de 1884 a 1886.

Disgustado el radicalismo se lanzó, en breve término, a la guerra civil contra el gobernante que la mayoría del país había elegido.

En aquella contienda los conservadores y los liberales independientes, unidos, defendieron al gobierno.

Triunfantes los elementos oficiales en reñidas batallas, fue cuando el doctor Núñez, ante una manifestación popular de amigos del régimen, declaró: “La Constitución de 1863 ha caducado”.

“Esta expresión —comenta don José M^a Samper— tenía por fundamento la victoria, la verdad de los hechos y la conciencia nacional, y era necesario sancionarla por medio de algún procedimiento que volviese a colocar la república en el carril constitucional. Lo que existía por la fuerza de las cosas, por la necesidad de la conservación de la paz y del orden, y conforme al derecho de la guerra, era un modo de ser puramente social y civil, regulado por la legislación común y por el derecho de gentes; pero sin Constitución política, y por lo tanto, sin una forma determinada de organización fundamental. Había Estados, pero no existía Confederación. Había Gobierno, pero no subsistían los elementos combinados de 1863. Subsistían Códigos y Leyes, así nacionales como de los Estados, que regulaban la vida social, gubernativa y administrativa; pero de hecho se hallaba en caducidad, por la rebelión de la mayoría de los Estados, la Ley *Fundamental* que los había confederado”.

Recordemos antecedentes de nuestra historia.

El desconocimiento de la Constitución de 1858 no fue justificado. Si se requerían variaciones, la misma Carta señalaba trámites muy sencillos y breves para conseguirlos.

Levantada por los rebeldes como bandera de combate, no podían, sin violar toda noción de fe pública, entrar a desconocerla de hecho. Sin embargo, la espada del jefe victorioso fue superior a las ideas y rompió las tradiciones republicanas.

“El diez y ocho de julio de 1861 —escribió don Miguel Samper— dio el triunfo al partido liberal; y cuando se esperaba que ese triunfo consolidase el respeto a la Constitución, y afianzase la soberanía de los Estados y las doctrinas liberales sobre el sufragio, la autonomía municipal y otras que se venían predicando desde tiempo atrás, la figura de un dictador se destacó de entre las ruinas de la patria y de en medio de la polvareda y el humo de los combates. Constitución y doctrinas se olvidaron, y sólo se habló en adelante de las conquistas de la *revolución*, que nadie definía, que todos los liberales fingían conocer, y que sólo el cerebro de hombre excitado por el vértigo del triunfo podía proclamar”.

El caso del doctor Núñez fue completamente distinto: en 1861 la revolución armada derrocó el gobierno legítimo y le impuso al país nuevas normas constitucionales; en 1885 el gobierno legítimo debeló el movimiento revolucionario y ante la imposibilidad de introducirle modificaciones al estatuto, que las hizo irrealizables, expresó el hecho evidente de que, por la voluntad misma de los rebeldes y por los sucesos verificados, la Constitución había caducado.

Terminó así la época federal —iniciada en 1853— que culminó en 1858 y 1863.

En lo político era indispensable una reacción unitaria y una reconquista de principios de orden.

Dominaba, en lo religioso, la urgencia de restablecer la cordialidad entre la Iglesia y el Estado.

Por decreto del 10 de septiembre de 1885 el presidente de la república excitó a los Estados Federales para que cada uno enviase dos delegatarios al Consejo Nacional, el que debía dictaminar acerca de las reformas que se requerían, indispensablemente, para darle término a una situación calamitosa.

Atendieron al llamamiento las mencionadas entidades. El 11 de noviembre del mismo año se reunió en la capital de la república el Alto Cuerpo integrado por diez y ocho miembros; nueve conservadores y nueve de los elementos más prestigiosos del partido independiente de origen liberal.

En el mensaje —documento ejemplar en los anales colombianos— sintetizó el mandatario sus aspiraciones y planteó los

problemas de diversa índole que, con graves interrogantes, angustiaban la conciencia pública.

“El curso de los acontecimientos —afirmó— ha destruído el régimen constitucional, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado, más que vivido, durante un cuarto de siglo; y la opinión del país con lenguaje clamoroso, inequívoco, reclama el establecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta de la que, manteniendo a la nación en crónico desorden, ha casi agotado sus naturales fuerzas en repararle inseguridad y descrédito.

“No siendo oportuna la convocatoria de una convención en el estado en que se encuentran los ánimos y bajo la influencia de instituciones y costumbres electorales profundamente viciosas, juzgó el gobierno indispensable volver al origen histórico de la última Constitución, que fue el pacto celebrado en 20 de septiembre de 1861 por plenipotenciarios de los gobiernos de los Estados; y ha llegado el momento de celebrar otro pacto constitucional, que una vez aprobado por el voto expreso de los pueblos, en forma adecuada y verídica, pondrá clausura final a la era calamitosa que la conciencia nacional, inspirada en saludable terror, tiene condenada irrevocablemente.

“Esa nueva Constitución, para que satisfaga la expectativa general, debe, en absoluto, prescindir de la índole y tendencias características de la que ha desaparecido dejando tras sí prolongada estela de desgracias. El particularismo enervante debe ser reemplazado por la vigorosa generalidad. Los Códigos que fundan y definen el derecho deben ser nacionales, y lo mismo la administración pública encargada de hacerlos efectivos. En lugar de un sufragio vertiginoso y fraudulento, deberá establecerse la elección reflexiva y auténtica, y llamándose, en fin, en auxilio de la cultura social los sentimientos religiosos, el sistema de educación deberá tener por principio, primero, la divina enseñanza cristiana, por ser ella el *alma mater* de la civilización del mundo. Si aspiramos a ser libres es preciso que comencemos por ser justos. El campo de acción de cada individuo tiene, por tanto, límite obligado en el campo de acción de los otros y el interés procomunal. La imprenta debe, por lo mismo, ser antorcha y no tea, cordial y no tósigo; debe ser mensajera de verdad y no de error ni calumnia, porque la herida que se hace a la honra y al sosiego es con frecuencia la más grave de todas”.

A lo largo de aquella vigorosa exposición se puntualizan los malos resultados de las instituciones promulgadas en Ríonegro.

Se combaten allí, con la fuerza de la dialéctica y con la realidad misma de los hechos, medidas que, como la de libre comercio de armas y otras de índole parecida, mantuvieron la república en zozobra constante y fomentaron la delincuencia.

Las cláusulas severas del presidente Núñez, contienen la esencia doctrinaria de lo que debía ser la nueva organización política del Estado y la trayectoria rectificadora que había de seguirse.

Se confió al consejero Miguel Antonio Caro la redacción del mensaje de respuesta. Destacamos los párrafos siguientes:

“La Constitución de 8 de mayo de 1863, violada muchas veces por la arbitrariedad, atropellada otras por la necesidad de reprimir la anarquía, e implícitamente reformada por todas las leyes que se han expedido con el fin de proteger el orden y la seguridad personal, ha quedado últimamente sepultada bajo los escumbros de lo pasado, y sólo vive en la historia como nuncio de naufragio, para escarmiento de propios y extraños.

“El haber sido formada la Constitución de Ríonegro por un solo partido, con exclusión de los vencidos, no fue ciertamente lo que le imprimió sello funesto. Había triunfado una revolución y era preciso restablecer en alguna forma la legalidad. No hay orden sin regla, y los que tienen en sus manos el poder son los únicos en quienes reside la capacidad, y, por lo mismo, la obligación de dictarla. Si aquella ley escrita hubiese sido reflejo auténtico de las condiciones orgánicas del país, los pueblos, sin reparar en los títulos del constituyente, la hubieran confirmado con su asentimiento, y aun recibídola con gratitud; y todavía se le hubieran perdonado graves imperfecciones, si se hubiese declarado sometida a posterior revisión”.

Para el 30 de noviembre de 1885 quedó expedido el acuerdo sobre reforma constitucional que contenía las siguientes bases:

“La soberanía reside única y exclusivamente en la nación, que se denominará *República de Colombia*.

“Los Estados o Secciones en que se divida el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno.

“La conservación del orden general y seccional corresponde a la nación. Sólo ella puede tener ejército y elementos de guerra, sin perjuicio de los ramos de policía que corresponden a las Secciones.

“La legislación civil y penal, electoral, comercial, de mi-

nas, de organización y procedimiento judicial, es de competencia exclusiva de la nación.

“La instrucción pública oficial será reglamentada por el gobierno nacional y gratuita pero no obligatoria.

“La nación reconoce que la Religión Católica es la de la casi totalidad de los colombianos, principalmente para los siguientes efectos:

“Estatuir que la Iglesia Católica gozará de personería jurídica.

“Organizar y dirigir la educación pública en consonancia con el sentimiento religioso del país.

“Celebrar convenios con la Sede Apostólica a fin de arreglar las cuestiones pendientes y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica.

“Será permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana y a las leyes.

“Los actos que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de los cultos estarán sometidos al derecho común.

“Nadie será molestado por sus opiniones religiosas, ni obligado por autoridad alguna a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia.

“La prensa será libre en tiempo de paz; pero estará sujeta a responsabilidad cuando atente contra la honra de las personas o contra el orden social, o contra la tranquilidad pública.

“Las demás libertades individuales serán consignadas en la Constitución con razonables limitaciones.

“No podrá imponerse la pena de muerte sino en los casos de graves delitos militares y delitos comunes atroces.

“El Senado será constituido de tal manera que asegure la estabilidad de las instituciones, y la Cámara de Diputados o Representantes como Cuerpo Representativo del pueblo colombiano. Para ser senador o representante se necesitarán condiciones especiales, pero no unas mismas, de elegibilidad. El Senado se renovará parcialmente y los senadores funcionarán por seis años. La Cámara de Representantes se renovará en su totalidad y dentro de términos más breves.

“El presidente de la república será elegido para un período de seis años. Será reemplazado, llegado el caso, por un funcionario denominado vicepresidente, el cual será elegido por los mismos electores, al mismo tiempo y para igual período que el presidente.

“El poder ejecutivo tendrá derecho de objetar los proyectos de ley. En caso de insistencia del congreso será necesario el

voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara para que el poder ejecutivo deba dar su sanción al proyecto objetado.

“Por regla general los agentes del poder ejecutivo serán de su libre nombramiento y remoción.

“Se establecerá una alta corporación denominada Consejo Nacional y Consejo de Estado, con funciones principalmente de cuerpo consultor y encargado de contribuir a la preparación de las leyes, de formar la Jurisprudencia política de la nación y de conmutar la pena capital.

“El Poder Judicial será independiente. Los magistrados de la Corte Suprema durarán en sus puestos por todo el tiempo de su buena conducta y serán responsables por los abusos que cometan en el ejercicio de su ministerio.

“El poder electoral será organizado como poder independiente”.

Respecto a tramitación se dispuso que el consejo nacional de delegatarios ejercería las funciones de cuerpo constituyente y que las normas fundamentales, dictadas sobre las bases transcritas, entrarían en vigencia una vez sancionadas por el ejecutivo.

Expedida la Constitución, el consejo continuaría ejerciendo las funciones legislativas, propias del congreso, reservándose, además, las de nombramientos que correspondían a las cámaras y la elección de presidente y vicepresidente de la república para el primer período constitucional.

El acuerdo relativo a las bases de reforma fue sometido a la “aprobación del pueblo colombiano”, mediante dictamen que debían dar las municipalidades. Obtenido éste, que por abrumadora mayoría fue favorable a las iniciativas convenidas, se procedió al estudio de la nueva carta fundamental.

Puntos de larga y en veces acalorada controversia fueron los relativos a la creación de departamentos; la ciudadanía; los derechos individuales; la seguridad de la propiedad en tiempo de guerra; la formación del poder legislativo y sus atribuciones; las facultades ejecutivas y la responsabilidad del jefe de ese ramo; la descentralización departamental y municipal; el sufragio; la instrucción pública; la declaratoria sobre asuntos religiosos y especialmente los artículos transitorios.

La obra de los constituyentes de 1886, quedó consignada en veintiún títulos, el último de disposiciones adicionales transitorias.

Restablecióse el espíritu de las costumbres anteriores, una

sola vez colectivamente abandonado, invocando a Dios, "fuente suprema de toda autoridad" y bajo sus auspicios iniciaron su labor; admitieron en seguida la otra fuente inmediata de autoridad y declararon que la soberanía "reside esencial y exclusivamente en la nación", reconstituyendo ésta en forma de república unitaria.

Rechazada la federación, Colombia reasumió sus prerrogativas, eliminando esas entidades de pomposos atributos que se llamaron Estados Soberanos.

Se repitió la declaración doctrinaria relacionada con los límites del territorio de la república; se consagró el principio de que dicho territorio con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación, en desarrollo lógico del nuevo régimen; se dejó a la ley la facultad restringida de crear nuevos departamentos y siguieron figurando, con este nombre, las antiguas entidades independientes.

En el título segundo se determinaron las condiciones exigidas para ser ciudadano colombiano y se fijaron las diferencias jurídicas entre nacionales y extranjeros, consagrando, además, reglas precisas en cuanto a la suspensión y pérdida de la ciudadanía.

El título tercero vino a rectificar en muchos puntos el concepto de libertades absolutas.

Todo lo que las constituciones anteriores reconocieron, en la esfera legítima de las actividades ciudadanas, fue reafirmado por los delegatarios de 1886 con las enmiendas justificadas por una experiencia de largos años, dolorosa y sangrienta.

El libre comercio de armas y la libertad absoluta de imprenta, que primaban entre los derechos del ciudadano desde la constitución de 1853, fueron reemplazados con fórmulas restrictivas que, armonizando el ejercicio lícito de las actividades con esas materias relacionadas, consagraran igualmente los fueros esenciales del poder público en el sentido de prevenir los abusos y castigarlos si llegaran a verificarse. Nadie quedaba desamparado en sus prerrogativas inalienables; la honra protegida contra la calumnia; el orden garantizado contra la demagogia o la rebeldía.

Bajo la nueva constitución la prensa es libre pero responsable. En una palabra, la libertad, seguridad, inviolabilidad personal, del domicilio y de la correspondencia fueron ampliamente garantizadas.

En el orden religioso hubo de consagrarse a la religión católica una posición especial, por cuanto ella es la del pueblo co-

lombiano, sin desconocer, empero, a los habitantes el derecho al ejercicio de otros cultos que no sean contrarios a la moral cristiana, ni a las leyes.

La educación pública hubo de orientarse de acuerdo con las normas de la religión católica, interpretando así la conciencia pública y el querer de la gran mayoría de los colombianos.

Se echaron las bases del futuro concordato con la Santa Sede para cortar de raíz los motivos de discordia que tantos males habían ocasionado.

La constitución de 1886 tuvo que atender a dos necesidades imperiosas: unidad nacional y autoridad.

En sus líneas generales, al decir de un autorizado expositor, quienes la concibieron y redactaron, hombres de innegable prestigio social y profesional, prestaron oído atento a las enseñanzas de la historia.

De un estudio comparativo se observará que los delegatarios fijaron sus miradas en las páginas de nuestra evolución constitucional y tomaron de 1821 y 1843 las ideas centrales del movimiento político que impulsaron vigorosamente.

Señalado el territorio para reconstituir la nación; fijada la calidad de colombianos que debían ser sujetos del nuevo orden legal y objeto de protección oficial para el goce de sus prerrogativas o garantías; marcadas las relaciones con el poder eclesiástico, venía, en orden lógico, el disponer lo tocante al funcionamiento normal de los poderes públicos.

En este capítulo se introdujeron modificaciones sustanciales que se expondrán separadamente.

Se restableció la institución del Consejo de Estado; se dictaron medidas para organizar más ampliamente el ministerio público; se reglamentó, en sus bases generales, la hacienda pública; se organizó, en igual forma, el servicio oficial de los departamentos y de los municipios, dejándoles una relativa independencia; se dieron sabias normas sobre elecciones y fuerza pública.

Para reformar la constitución debía procederse así: un acto legislativo discutido primeramente y aprobado en tres debates por el congreso en la forma ordinaria; transmitido luego por el gobierno, para su examen definitivo, a la legislatura subsiguiente y por ésta nuevamente debatido y aprobado por dos tercios de los votos de ambas cámaras.

Quedaba franca vía para las rectificaciones que aconsejara la experiencia. Dada la reunión bienal del congreso se hacían más demoradas las mudanzas constitucionales, pero eso mismo era garantía de un mayor estudio.

Fue duramente combatida entonces, y lo ha sido después, la obra principal del consejo de delegatarios de 1886.

Vamos a reproducir algunos juicios en pro y en contra, que pueden ser estudiados ampliamente en los periódicos de la época; en los comentarios del doctor José María Samper y en la obra "Datos para la historia del derecho nacional", escrita por el eminente juriconsulto doctor Fernando Vélez.

"En resumen —escribía un diario chileno— el régimen que, en punto a relaciones entre la potestad civil y la religiosa, ha planteado la nueva constitución de Colombia, se nos presenta como una tentativa hecha de buena fe por hombres que han aprendido mucho en los libros, y más que en éstos, en la escuela de las revoluciones y de los desengaños, para inaugurar en la república una era nueva de paz, de concordia, de tolerancia, de cooperación en el trabajo y de fraternidad en el patriotismo".

Otro diario de México, "El Partido Liberal", dijo:

"Una nueva carta fundamental, que es la negación más completa de las ideas del siglo, acaba de sancionarse en Colombia. El catolicismo como religión del Estado. El peor de los centralismos restablecido. La tiranía de la ley en todo. En auge el clero con el predominio absoluto en la mano. El fanatismo de enhorabuena".

Refutando este último concepto, escribió el doctor Núñez, en 1887, la siguiente réplica, después de rectificar algunos pasajes mal traídos por el periódico mexicano:

"Sus artículos (de la constitución del 86) sobre Iglesia y Religión, están en perfecta congruencia con las nuevas necesidades y también con los precedentes políticos. Separadas, como lo fueron, desde 1853, las dos potestades, no era posible volver pacíficamente al patronato; el cual fue por otra parte, antes de la separación, causa de los mayores conflictos y disturbios. Buscando ahora el pueblo colombiano la seguridad en la paz, habría sido insensatez propinarle nuevo breva de discordia. Se optó, por tanto, por la continuación de lo existente; y eso es lo que, en sustancia, se ha verificado; bien que con más equidad y buena fe, condiciones que fueron descuidadas, con mucha frecuencia, por los pretendidos partidarios de la libertad de conciencia, por su real propósito, casi siempre, de subordinar a sus ideas verdaderas o falsas, las de los demás que ellos proscriben a priori. Se condena el *Syllabus* de la Iglesia, para reemplazarlo con otro *Syllabus* laico".

"Lea otra vez el colega de México la nueva constitución y encontrará:

"1° Que el gobierno no presta mano fuerte como en otros tiempos a la Iglesia, sino que ésta queda armada únicamente de su poder moral.

"2° Que, en consecuencia, no hay, como antes, contribuciones obligatorias para sostenimiento del culto.

"3° Que todas las creencias y prácticas cristianas son permitidas.

"4° Que el clero queda aún sin el derecho de recibir empleos civiles. Esto por propia voluntad y exigencia suya.

"5° Que se prohíben las vinculaciones inenajenables, esto es, las *manos muertas*.

"6° En fin, que la enseñanza es libre. Tiene, pues, la ciencia, ilimitado campo para revelarnos, si puede, lo que hay arriba de las nebulosas, y lo que hay debajo de los microbios."

"Si tratándose de un pueblo católico, todo esto no es solución sinceramente liberal, el liberalismo es entonces algo muy extravagante.

"En los Estados Unidos no se dispone otra cosa, con excepción de que como allí no predomina ningún culto, no pudo decirse en la Constitución lo que nosotros hemos dicho, porque si aquí eso es la verdad, allí eso sería la mentira".

En otro artículo estudiaremos las reformas de 1905 y de 1910 correspondientes a dos períodos que son dignos de meditación en la trayectoria seguida por nuestra existencia republicana.

La transformación política de 1886, reconsiderada en esas dos fechas memorables, recibió la refrendación de los diversos partidos en sus bases fundamentales, que son ya el patrimonio espiritual de todos los colombianos.

Antes de verificarse la transformación política se venían sintiendo en la república los más hondos anhelos de modificar lo existente.

El pensamiento político de Núñez hubo de resumir las más genuinas y apremiantes ambiciones del pueblo colombiano.

La obra del egregio caudillo civil ha resistido la prueba de los años, y, como lo dijo el doctor Diego Mendoza Pérez, habrán de perdurar en Colombia la unidad de legislación, el centralismo político, la autonomía seccional y el régimen concordatario.

FRANCISCO DE P. PEREZ.

